



Rafaelle Monteiro de Castro

**Crianças e adolescentes enquanto sujeitos de
direitos no Brasil Pós-ECA: o Conselho Tutelar e a
Rede de proteção**

Tese de doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito
parcial para obtenção do grau de Doutor em
Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos

Rio de Janeiro
Setembro de 2018



Rafaelle Monteiro de Castro

**Crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos no
Brasil Pós-ECA: o Conselho Tutelar e a Rede de proteção**

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais do Departamento de
Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da
PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora
abaixo assinada.

Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos

Orientador e Presidente
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profa. Lucia Rabello de Castro

UFRJ

Profa. Miriam Krenzinger Azambuja

UFRJ

Profa. Irene Rizzini

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Maria Alice Rezende de Carvalho

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. Augusto César Pinheiro da Silva

Coordenador Setorial do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 03 de setembro de 2018.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e do orientador.

Rafaelle Monteiro de Castro

Graduou-se em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) em 2006. Possui mestrado em Planejamento Urbano e Regional (2013), especialização em Política e planejamento urbano (2008), ambos pelo IPPUR/UFRJ. Foi pesquisadora do Observatório das Metrópoles IPPUR/UFRJ. Integra o Núcleo de Estudos sobre Escola, Sociedade e Democracia (PUC-Rio). Tem interesse em Sociologia da Educação, Sociologia Urbana, Infância, adolescência e Juventude e Políticas Públicas Urbanas e Educacionais.

Ficha Catalográfica

Castro, Rafaelle Monteiro de

Crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos no Brasil Pós-ECA : o Conselho Tutelar e a Rede de proteção / Rafaelle Monteiro de Castro ; orientador: Marcelo Tadeu Baumann Burgos. – 2018.

236 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2018.
Inclui bibliografia.

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Infância. 3. Conselho Tutelar. 4. Rede de proteção. 5. Direitos da criança e do adolescente. 6. Direito à Educação. I. Burgos, Marcelo Tadeu Baumann. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

*À Maria Inês, Carlos Castro e aos
pequenos Hanry e Maria*

Agradecimentos

Ao meu orientador Marcelo Burgos, a quem agradeço tamanha generosidade com que estabeleceu esta parceria de trabalho. Por tudo que aprendi, pelo incentivo e compreensão. E mais ainda, por tratar com muita paciência e respeito o meu medo de errar.

À Capes PROSUC, pela concessão da bolsa de estudos, por garantir que o trabalho de pesquisa fosse feito com a tranquilidade e o tempo de dedicação que necessitava.

A todo o Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, pela disponibilidade e atenção dispensadas invariavelmente por todos os professores. Agradeço também a toda equipe da secretaria, Ana, Mônica, Felipe e Aline pela paciência e carinho de sempre.

Às integrantes da banca examinadora Lucia Rabello, Mirian Krenzinger, Irene Rizzini e Maria Alice Rezende Carvalho, obrigada pela participação na banca de defesa e pelas sugestões que me convidaram a um mergulho ainda mais profundo neste trabalho.

A todos os meus colegas do Núcleo de Estudos sobre Escola, Sociedade e Democracia da PUC-Rio, com os quais dividi muitos apontamentos desta pesquisa. Agradeço a Sarah Laurindo, Mariana Casmamie, Renata Thomaz, Dorlene Meireles, Caroline Bernardoni, Bruna Pelegrine, Isabela Almeida, Guido Dowsley, Lucas Machado e Bruno Delecave. Agradeço também a Aristóteles Vandelli e Marcelo Mattos. Nossa equipe é um lugar de resistência liderado pelo prof. Marcelo Burgos, que com sua inquietação contagiante nos privilegia dessa grande experiência.

À Sarah e Mariana, meu agradecimento especial por esses quatro anos de pesquisa, principalmente, pela forma como me receberam no grupo e pela cumplicidade fraterna como dividimos nossos anseios e medos. À Renata, por sua grande torcida e Carol pelas dicas no Atlas e companhia no metrô.

Aos queridos amigos que fiz na PUC-Rio, Caíque, Pedro Torres, Fabiana, Maria Claudia e Mário Jorge. À Vanusa e Taísa, queridas companheiras de jornada e almoço compartilhado, com direito a dúvidas sobre o caminho, mas com a certeza da caminhada em conjunto.

Aos Conselheiros Tutelares e técnicos do Conselho Tutelar da Rocinha, e todos os profissionais entrevistados. Este trabalho é dedicado também à memória do conselheiro Edmilson Ventura.

Agradeço a minha mãe por toda a coragem que me passa nessa vida, ao meu pai por ser um grande homem, e por só me deixar brincar na rua depois de ler. A minha gêmea Gabrielle por toda uma vida compartilhada, a Jr e Dara irmãos queridos e Edna, agradeço com o carinho de quem sabe que no fundo foi compreendida pela ausência. Por fim, aos meus sobrinhos queridos, em especial aos pequenos Hanry e Maria por me incluírem em sua tribo maoe.

Aos Telles, minha Família conquistada, D. Lea, Alexandre, Alessa, Denise, Davi, Leliane, Dié, Luiz, Lucas e Leo.

À Barbara França que me acolheu na universidade ainda menina e me orientou em todos os momentos, obrigada por me permitir ser sua filha. À Érica Barbosa, meu outro braço esquerdo, obrigada por tudo, desde sempre até o Rafinho. Manu, obrigada por todos os conselhos.

Aos amigos que esperam pacientemente a minha volta: Carina, Marcelo, Feli, Ju, Fili, Thiago Mاتيولli, Fabiana Sanches, Fábio Braga, Regina, Laura, Alexandre, Teresa, Ronaldo, Silvia, Sofia, Otavio, Rodrigo e Suyá. Obrigada pela torcida de sempre.

Aos meus amigos queridos com os quais compartilhei absolutamente todos os momentos deste trabalho, Ewerton e Gabriela (crocs) obrigada por terem acompanhado 24h dessa saga. E ao Igor pela sua tranquilidade e pelo monitor convertido que se tornou da família. Viva o new secret!

E, finalmente, ao meu grande companheiro Sérgio por me ajudar diariamente “a transformar ribeirão em braço de mar”, sem você não teria sido possível. Obrigada por me divertir e por sonhar acordado comigo por um mundo melhor, a sua maneira, com sua arte.

Resumo

Castro, Rafaelle Monteiro de; Burgos, Marcelo Tadeu Baumann. **Crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos no Brasil Pós-ECA: o Conselho Tutelar e a Rede de proteção.** Rio de Janeiro, 2018. 236p. Tese de Doutorado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta tese estuda a construção do lugar da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Como objetivo inicial, estabelece uma leitura dos direitos da criança enquanto um processo complexo de mudanças e práticas na construção de uma nova cultura. O ECA estabeleceu dispositivos institucionais como leis, programas e órgãos que configuraram um “circuito institucional” gerando novas práticas no cotidiano. Mas, ao mesmo tempo em que funciona como uma transformação jurídico-institucional avançada, o ECA dispara uma ação intempestiva e abrupta no cotidiano da sociedade brasileira. Atores foram colocados em diálogo para a validação desse direito, nesse sentido, uma nova perspectiva de direitos trouxe consigo a valorização do ator e sua capacidade de ação em rede dentro de uma nova lógica de gestão pública. Os efeitos reais das inovações do ECA podem ser observados à luz da presença da criança no espaço público, geralmente, lugares em que são invisíveis, e onde o seu direito à cidade tende a desaparecer. Através de pesquisa empírica o estudo evidenciará trajetórias de crianças e adolescentes da Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, com passagem pelo Conselho tutelar, por meio de tramas e relatos dos casos. Este estudo inclui também, de forma complementar, uma análise da relação deste Conselho com algumas agências que compõem a Rede de proteção de crianças e adolescentes — Ministério Público, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Escola — de forma a entender como cada uma dessas agências, em seu modo de funcionamento, revela a fragilidade a que estão expostas crianças e adolescentes de origem popular.

Palavras-Chave

Infância, Conselho Tutelar; Rede de proteção à infância; direitos da criança e do adolescente; Estatuto da Criança e do Adolescente; espaço público; direito à educação; direito à cidade.

Abstract

Castro, Rafaelle Monteiro de; Burgos, Marcelo Tadeu Baumann (Advisor). **Children and adolescents as subjects of rights in Brazil Post-ECA: the Guardianship Council and the Protection Network.** Rio de Janeiro, 2018. 236p. Tese de Doutorado. Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis studies the construction of the place of the child and the adolescent as subjects of rights from the Statute of the Child and the Adolescent. As an initial goal, it establishes a reading of children's rights as a complex process of changes and practices in the construction of a new culture. The ECA established institutional arrangements such as laws, programs and bodies that set up an "institutional circuit" generating new practices in everyday life. But, at the same time that it functions as an advanced juridical-institutional transformation, the ECA triggers an abrupt and untimely action in the daily life of Brazilian society. Actors were put in dialogue for the validation of this right, in this sense, a new perspective of rights brought with it the actor's valorization and his ability to act in a network within a new logic of public management. The real effects of ECA innovations can be seen in the light of the child's presence in the public space, usually where they are invisible, and where their right to the city tends to disappear. Through empirical research, the study will show trajectories of children and adolescents from the Favela de Rocinha, in Rio de Janeiro, with passage through the Guardianship Council, through plots and case reports. This study also includes, in a complementary way, an analysis of the relationship of this Council with some agencies that make up the Network for the Protection of Children and Adolescents — Public Prosecutor's Office, Social Assistance Reference Center and School — in order to understand how each one of these agencies, in its way of functioning, reveals the fragility to which children and adolescents of popular origin are exposed.

Keywords

Childhood, Tutelary Council; child protection network; Rights of children and adolescents; ECA; public place; right to education; right to the city.

Sumário

Introdução.....	12
Parte I – Direitos da criança e do adolescente: uma contextualização	
Institucional.....	19
1. A perspectiva do direito da criança e do adolescente	20
1.1 A Infância como Construção Social.....	20
1.2. Perspectivas dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.....	24
1.3. “À invenção de novas regras”: Movimentos sociais, Constituinte	
e direitos da criança e do adolescente.....	33
1.3.1. Direito à Educação	37
1.3.2. Direito à Assistência Social.....	38
1.3.3. O Ministério Público	41
1.3.4. Direito à cidade	43
2. O ECA como fiador dos direitos da criança e do adolescente	45
2.1. O Estatuto da Criança e do Adolescente.....	45
2.2. A fase de implementação (década de 1990).....	49
2.3. Os primeiros efeitos (década de 2000)	57
2.4. Os 25 anos do Estatuto (década de 2010).....	65
3. O Estatuto da Criança e do Adolescente em ação: o Conselho Tutelar e a	
Rede de proteção	78
3.1 – Conselho Tutelar: Funções e Princípios	78
3.2. A rede de proteção à criança e ao adolescente	86
3.3 - Uma abordagem pragmática da noção de rede	87
3.4. A Infância como problema de gestão pública: o poder discricionário da	
rede de proteção.....	91
Parte II - A realidade de crianças e adolescentes das classes populares	
no Brasil pós-ECA	98
4. Entre a infrequência e a evasão: Um perfil dos casos do Conselho	
Tutelar da Rocinha.....	99
4.1. Infrequência e evasão sem indicação de problemas sociais.....	115
4.2. Infrequência e evasão com indicação de problemas sociais	123
4.3. Encaminhamentos do Conselho Tutelar	136
5. Os agentes da rede de proteção: uma relação armadilhada?.....	139
5.1. O Conselho Tutelar	141

5.1.1. Os agentes do Conselho Tutelar	141
5.1.2. Funcionamento do Conselho Tutelar da Rocinha	144
5.1.3. Relação do Conselho Tutelar com a rede de proteção	148
5.2. A Escola Pública	150
5.2.1. Os agentes da Escola.....	150
5.2.2. Sobre a infrequência e a evasão	153
5.2.3. Relação da escola com a Rede de proteção	159
5.3. O Ministério Público e o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.....	165
5.3.1. O Ministério Público	165
5.3.2. O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS	168
5.4. A rede de proteção e a noção de direitos	174
5.4.1. Percepção do Conselho Tutelar sobre os direitos da criança e do adolescente	175
5.4.2. Percepção da escola sobre a noção de direitos da criança e do adolescente	176
5.4.3. Percepção do Ministério Público sobre os direitos da criança e do adolescente	179
5.4.4. Percepção do CRAS sobre a noção de direitos da criança e do adolescente	181
5.5. Aspectos gerais da rede de proteção.....	182
6. A escola, o Conselho Tutelar e a Cidade: uma aventura urbana.....	186
6.1. Uma perspectiva interacionista dos direitos da criança e do adolescente no espaço público	186
6.2. O caminho dos infrequentes: “go-between” relações indiretas entre a escola e a família no âmbito do Conselho tutelar.	193
6.3. Quando a criança é um perigo para a cidade e a cidade é um perigo para a criança	204
Considerações finais.....	214
Referências bibliográficas	220

A utopia é uma janela para o esforço de reimaginar e reconstruir a estrutura social que nos é dada [...] devemos concebê-la, não em seu sentido pejorativo que designa algo irrealizável, mas como lugares propícios ao ensaio e à invenção de novas regras.

David Harvey, *Espaços de esperança*, 2004.

Introdução

Esta tese tem como pano de fundo a relação da infância e da adolescência com a cidade. O caminho a ser percorrido para entender essa relação é pensar como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹ em ação atravessa a vida de meninos e meninas brasileiros.

Até serem considerados sujeitos de direitos, ou seja, ter sido reconhecido a eles condições de estar na cidade de forma autônoma, uma série de leis e normas regularam sua existência quase sempre de forma punitiva. Somente em 1988 com a nova Constituição Federal seu direito foi materializado através dos Arts. 228 e 227. Até então, nenhuma outra Constituição Federal do país havia reconhecido seus direitos.

A partir desse momento o país foi inserido em um contexto de acesso a um avançado arcabouço legislativo, que inaugurou uma nova forma de tratar a crianças e adolescentes no país com absoluta prioridade. Este movimento se deu inspirado no cenário internacional com base nos prenúncios da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Os princípios contidos no Art. 227² da nova Carta Magna é um exemplo dessa nova configuração que se inseriu no país de forma surpreendentemente rápida.

Se antes, o país estava distante dos padrões internacionais de garantia dos direitos, a partir da Constituição o país avançou consideravelmente ao trazer um moderno aparato de leis. Em menos de dois anos, com o objetivo de regular os direitos garantidos pela nova Carta, o ECA surgiu com um desenho institucional prevendo um conjunto de mudanças pra garantir a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, dentre eles, a atuação de diversos atores em rede.

No entanto, ao revisitarmos a literatura no contexto da legislação já existente até o momento pré-Constituinte (Rosemberg, 2008; Rizzini, 2010; Pinheiro, 2004; Bazílio, 2003), percebemos que a sociedade brasileira não dispôs de um embasamento consistente para lidar com os marcos legais que adotou, o que desde sua origem vem revelando tensões e conflitos. O ponto fundamental a

¹ LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.

² “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade” (BRASIL, 1988).

ser explorado é entender por que em quase trinta anos de direitos prioritários, crianças e adolescentes ainda obtêm na cidade uma relação hostil? Por que seu repertório de interações é limitado e sua presença é tensionada? É preciso iluminar o que está por trás da negação do direito que também está presente na forma como crianças e adolescentes se relacionam com a cidade.

Diante dessa questão, surge a necessidade de entender essas novas agências e personagens criados com o ECA, como o Conselho Tutelar³ e a rede de proteção à infância e adolescência⁴, objetos de estudo dessa tese. Além disso, estabelecer um olhar sem omitir suas contradições, conflitos e resistências, para pensarmos em que medida o ECA consegue ou não transformar o direito em prática, uma vez que encontra resistências desde sua criação.

Nas últimas décadas o grande passo dado foi reconhecer através de relatórios e trabalhos acadêmicos a situação real da implementação dos novos direitos. Percebe-se em muitos aspectos avanços significativos, como a redução da mortalidade infantil, do trabalho infantil, criação de programas, fortalecimento das instâncias de participação, etc. Por outro lado, diversos estudos têm sido realizados apontando as limitações desse aparato, dos quais destacamos os que se debruçaram sobre o Conselho Tutelar e as redes, que em geral indicam que eles não vêm funcionando como deveriam.

Mas um dado alarmante vem substanciando a necessidade de olharmos atentos para as crianças e adolescentes, a violência praticada contra elas. Segundo dados da UNICEF (2015), a cada dia, aproximadamente, 28 crianças e adolescentes são assassinados, dado esse que revela por si só uma inflexão na noção de direitos permeia à vida da sociedade brasileira.

³ O Conselho Tutelar é um órgão previsto no Art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA), funcionando como uma “agência de proximidade, criada para atuar em escala vicinal na defesa dos direitos da criança e do adolescente” (BURGOS, 2014:149).

⁴ Também integram o mapa institucional do sistema de proteção e atenção à criança e ao adolescente as agências de socioeducação, responsáveis pela ressocialização de crianças e adolescentes em conflito com a lei; os Centros de Referência Especializada em Assistência Social – CREAS; as Unidades básicas de Saúde; as Varas de infância e juventude do Poder Judiciário e organizações da sociedade civil que atuam no território.

Diante desse quadro, investigar como se dá a relação no interior da rede de proteção estabelecida pelo ECA, nos permitirá ter um retrato dos efeitos concretos da lei na vida de crianças e adolescentes.

O ponto de partida desta tese foi a pesquisa de campo realizada no âmbito do projeto *Trajetórias Escolares Problemáticas: Subsídios para a construção da educabilidade e equidade escolar na Rocinha*⁵, um estudo sobre o perfil dos usuários do Conselho Tutelar realizada pelo *Núcleo de Estudos sobre Escola, sociedade e democracia* da PUC-Rio entre fevereiro e junho de 2015. A metodologia adotada consistiu na leitura e análise de 2.336 casos, dos quais 202 foram selecionados por incluir elementos da vulnerabilidade escolar (Burgos, et al, 2015) a que estão expostos crianças e adolescentes. Essa vulnerabilidade se expressa através do fenômeno da infrequência e evasão⁶ denunciados ao Conselho Tutelar. Embora venha sendo pouco valorizado até mesmo pelas redes escolares⁷, entendemos o fenômeno como um fator que condiciona fortemente a cidadania da criança e do adolescente, pois expressa uma relação de fragilidade com a escola.

Como veremos ao longo deste trabalho, a escola tem um papel fundamental de atuação conjunta, seja com a família ou com outros órgãos do Estado na proteção de crianças e adolescentes. É importante ressaltar que as escolas também foram profundamente transformadas pela ordem democrática trazidas pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, no Conselho Tutelar pesquisado identificamos trajetórias de crianças e adolescentes que estão de maneira temporária ou permanente fora do jogo escolar, ou seja, sem condições de educabilidade como nos aponta López e Tedesco (2002). Para os autores, a ideia de educabilidade apresenta-se como uma

⁵Resultados desta pesquisa podem ser encontrados em BURGOS *et al* (2015).

⁶ Conforme a Lei de Diretrizes e Bases (LDB 9394/96) o fenômeno da infrequência se dá quando o aluno apresenta uma presença às aulas inferior a 75% do previsto. A infrequência é encarada como uma antessala da evasão, ou uma espécie de “evasão velada” (Burgos et al, 2015), que é quando o aluno abandona a escola. Pesquisas realizadas no âmbito do *Núcleo de Estudos sobre Escola, sociedade e democracia* da PUC-Rio como indicam que a infrequência tende a ganhar relevância ainda nos anos finais do Fundamental I e no 6º ano. Os principais resultados dessa pesquisa podem ser encontrados em Burgos et al (2014) e Casmamie (2015).

⁷ Ainda no contexto escolar encontramos poucas referências sobre o fenômeno da infrequência como Barros (2013) e Gesqui (2008). No âmbito da justiça Rocha e Londero (2015) realizaram um estudo sobre a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI). Por fim, Longo (2011) estabeleceu dentro do campo da Educação uma relação entre Conselho Tutelar e escola.

construção social, não se refere à capacidade de aprender, mas à capacidade de participar do processo educacional, que é um resultado de uma “distribuição adequada de responsabilidades entre família e escola”, sem perder de vista a influência do seu entorno (López, 2005). Em outras palavras, exercer condições de educabilidade, é em última instância, superar os desajustes entre o que a criança traz e o que a escola exige.

Pretende-se através de um estudo qualitativo dos casos do Conselho Tutelar da Rocinha entender o que há por trás da infrequência e da evasão.

O material encontrado no Conselho Tutelar da Rocinha expõe também o papel que o mesmo desempenha junto a outras instituições. Sobre esse ponto, uma forma de complementar o estudo é articular a análise das trajetórias de crianças e adolescentes em situação de infrequência e evasão ao estudo da rede de proteção. É importante saber que, além do Conselho Tutelar, que foi criado a partir do ECA, e da escola, a assistência social e o Ministério Público também foram redirecionados a fazer cumprir os preceitos do Estatuto .

Assim, para dar conta dessa proposição mais geral, essa parte da rede de proteção que mais se relaciona com o Conselho Tutelar, será tomada como referência empírica para entender de que forma as agências comprometidas com a defesa dos direitos estão percebendo e combatendo a condição de vulnerabilidade escolar a que estão expostas diariamente, crianças e adolescentes.

Para responder as questões enunciadas esta tese foi organizada em duas partes, a primeira organizada em três capítulos sobre o ideário e a implementação do ECA, e sua constituição em rede. E a segunda, com dois capítulos voltados para o objetivo de entender como o Conselho Tutelar e a rede de proteção atravessam a vida de crianças e adolescentes, partindo de duas pesquisas empíricas. E, o último capítulo, para auxiliar na compreensão de como a nossa sociedade lida com os direitos prioritários de crianças e adolescentes, estabelecerá uma análise da relação entre Conselho Tutelar, escola e cidade.

No capítulo 1, trataremos especificamente dos direitos da criança e do adolescente no país, revisitando a literatura tanto no contexto da legislação quanto pela análise de como a sociedade brasileira recepcionou o novo marco legislativo contido na Constituição de 1988. Por fim, consta também nesse capítulo um

panorama acerca da construção social da infância e adolescência que se apresenta como fundamental para entendermos a condição de sujeitos de direitos, principalmente, na sua relação estabelecida com a cidade.

No capítulo 2, a proposta é estabelecer uma reflexão sobre o caráter inovador do ECA e as repercussões que vêm ocorrendo desde a sua implementação, visto que, ao mesmo tempo que funciona como uma transformação jurídico-institucional avançada, ele dispara uma ação intempestiva e abrupta no cotidiano da sociedade brasileira, o que nos motiva a problematizar seu destino. O primeiro passo para essa problematização consistirá em ter acesso aos bastidores da implementação desse novo lugar da criança como sujeito de direitos, e isso pode ser possível através da literatura produzida nas últimas décadas sobre o ECA. A esse respeito autores como Rosemberg (2008), Pinheiro (2004 e 2006), Bazílio e Kramer (2003), Rizzini e Pilotti (2009) e Burgos (2015) podem nos ajudar nessa tarefa, na medida em que se debruçaram sobre essa perspectiva de entender os efeitos do Estatuto na vida de crianças e do adolescentes.

O capítulo situará nas inovações trazidas pelo ECA as bases para uma análise do Conselho Tutelar e sua relação com a rede. O diagnóstico contido neste capítulo, através dos principais balanços realizados ao longo de quase três décadas, servirá para compreender também o alcance do ECA na elaboração de uma agenda política do campo dos direitos da infância e adolescência.

Já no capítulo 3, está inserida uma discussão sobre o papel do Conselho tutelar e da rede de proteção na introdução dessa nova cultura de direitos, levando em conta seu papel fundamental de mediação. O que faremos nesse capítulo é pensar em que medida essa inovação trouxe consigo a valorização da capacidade de ação em rede dentro de uma nova lógica de gestão pública. Para isso contaremos com o aporte teórico da sociologia pragmática de Luc Boltanski e Éve Chiapello (2009), para os quais a noção de rede está atribuída a uma forma específica de como os indivíduos coordenam suas ações, o que os autores chamam de “ordem de justificação”.

Além disso, trataremos especificamente da noção de rede aplicada à proteção de crianças e adolescentes buscando entender como o processo de

descentralização municipal, previsto pela Constituição de 1988, atinge essa esfera de direitos. O conceito de discricionariedade de Michael Lipsky (1980) e Susan Barret (2004), nos ajuda a analisar as relações entre os agentes da rede e o poder público.

Já no Capítulo 4, inserido na parte dois desta tese, serão apresentados os resultados da pesquisa realizada no Conselho Tutelar da Rocinha que retrata os bastidores da infrequência e evasão. A pesquisa foi realizada nos arquivos do Conselho e contou com uma equipe de cinco pesquisadores que realizaram a leitura de 2.336 casos de violações de direitos de crianças e adolescentes⁸. Para fins de análise sobre o perfil das crianças/adolescentes atendidos pelo CT, os casos foram classificados entre aqueles “com relação com a escola” e os outros “sem relação com a escola”. Aos “casos com relação com a escola”, que se referiam a infrequência e evasão, foi aprofundada a análise qualitativa dos dados buscando evidenciar a trajetória de crianças e adolescentes infrequentes e evadidos da escola.

No capítulo 5, serão apresentados os resultados de um mapeamento das relações entre os agentes da rede de proteção que atuam frequentemente junto ao Conselho Tutelar da Rocinha nos casos de infrequência e evasão, são eles: o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, o Ministério Público e a escola. Esse mapeamento⁹ se deu com base na análise de 28 entrevistas individuais e 5 debates, as 33 entrevistas foram analisadas através do software ATLAS TI¹⁰.

Por fim, no capítulo 6, a proposta foi estabelecer um diálogo entre a cidade, a escola e o Conselho Tutelar tomando como base, as violações reveladas

⁸ Além da minha participação fizeram parte da equipe os seguintes pesquisadores: Aristóteles Carneiro, Marcelo Mattos, Mariana Casmamie, Sarah Monteiro.

⁹ Esta nova etapa da pesquisa também foi realizada no âmbito do *Núcleo de Estudos sobre Escola, sociedade e democracia* da PUC-Rio, sob coordenação do Prof. Marcelo Burgos. O campo se deu entre abril e junho de 2017. Além da minha participação fizeram parte da equipe na realização das entrevistas e transcrições, Sarah Laurindo, Mariana Casmamie, Bruno Delecave, Renata Thomaz, Yago Correa, Ana Laura Ferreira, Bruna Pelegrine, Isabela Almeida, Guido Dowsley, Caroline Bernardoni, Vera Costa, João Menezes, Vinícius, Lucas Machado, Dorlene Meireles e Patrick Pinheiro.

¹⁰ O ATLAS TI, é um software utilizado para análise de dados qualitativos. Parte das variáveis de análise, e dos códigos utilizados no ATLAS TI, foram elaborados após sucessivas reuniões da equipe de pesquisa do “Núcleo de Estudos sobre Escola, sociedade e democracia” da PUC-Rio ocasião em que partilhamos a leitura de entrevistas específicas e discutimos coletivamente as ideias centrais de cada discurso.

na pesquisa empírica. Há também a construção de uma visão interacionista sobre a os direitos da criança e do adolescente na tentativa de compreender como são percebidos no espaço público. Do mesmo modo, o tema da segregação urbana se faz presente para entendermos de que forma as cidades, com seus espaços públicos de lazer e as possibilidades de mobilidade urbana, recebem a criança e o adolescente enquanto sujeito de direitos.

Esta tese procura contribuir para o debate sobre os direitos de crianças e adolescentes, aproximando-se da rede de proteção que os cerca, a fim de entender como o ECA pode ser visto de forma concreta no cotidiano de crianças e adolescentes.

Parte I – Direitos da criança e do adolescente: uma contextualização Institucional

1. A perspectiva do direito da criança e do adolescente

A partir do final dos anos 1980, com a Constituição de 1988, o país foi inserido em um contexto de acesso a um avançado arcabouço legislativo que inaugurou um novo circuito institucional. O direito de crianças e adolescentes sofreu novo arranjo, desde então, mais integrado ao cenário internacional já inspirado pelas novas regras colocadas pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Os preceitos contidos no Art. 227 (“é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade”) da nova Carta Magna é um exemplo dessa nova configuração que se inseriu no país de forma surpreendentemente rápida. O que parecia distante dos padrões avançou para compor um cenário cujo objetivo era transformar práticas sociais recorrentes em nossa sociedade em um moderno aparato de leis. No entanto, ao revisitarmos a literatura no contexto da legislação já existente e do momento pré-Constituinte lastreados pela análise de Rosemberg (2008), percebemos que a sociedade brasileira não dispôs de um embasamento consistente para lidar com os marcos legais que adotou, o que desde sua origem vem revelando tensões e conflitos.

1.1 A Infância como Construção Social

Segundo o IBGE (2010), há no Brasil cerca de 60 milhões de crianças e adolescentes brasileiros, destes, cerca de 49 milhões estão inseridas em nossas cidades. Esta informação é nosso ponto de partida para reconstituição da perspectiva histórica do lugar da criança, no sentido trazido por Jens Qvortrup (2011) que nos aponta como direção caminhar à procura de novas teses sobre a infância e cidade.

Nesse sentido, o autor propõe novas reflexões que sustentam a criança como parte da sociedade e do mundo, e demonstra a necessidade de conectar a infância à forças estruturais maiores. Seu principal argumento, do qual partilhamos, é que, em sua maioria, eventos e estudos tendem a excluir as crianças de suas análises, e que o foco voltado para o desenvolvimento infantil e para a socialização primária (escola e família) dificultou o reconhecimento da infância

como uma construção social, principalmente, por reforçar a ideia de que a criança não tem agência.

Da mesma forma, Müller e Nunes (2014) abordam o desenvolvimento de paradigmas das ciências sociais relacionados à temática infância e cidade e trazem como base teórica autores clássicos da Escola de Chicago para entender as interações das crianças no meio urbano. Ao problematizar aspectos dessa interação os autores veem na relação entre infância e cidade uma necessidade de transformação apontando na direção de uma abordagem que leve em consideração o interacionismo simbólico baseado em três premissas:

- 1) o modo como o indivíduo interpreta os fatos e age perante outros indivíduos ou coisas depende dos significados que ele atribui a esses outros indivíduos e coisas;
- 2) o significado é construído a partir do processo de interação social; e 3) os significados podem sofrer mudanças ao longo do tempo (Müller e Nunes, 2014:664).

De acordo com os autores ao considerarmos o argumento de que a “sociedade é interação” (Goffman, 1985) podemos notar que ao limitar os espaços da criança na cidade, retira-se da criança um lugar de múltiplas possibilidades de enfrentar o novo, uma vez que o espaço urbano é tido como lugar da incerteza, da violência e do medo. Outra proposta dos autores é também desnaturalizar a imagem de dependência da criança em relação ao adulto, como propunha Qvortrup (2011).

Entretanto, diante dos princípios do paradigma interacionista, é interessante buscar entender o conceito de infância como uma “construção social” e o primeiro esforço para a reconstituição de uma perspectiva histórica da infância como construção social passou pela obra do historiador francês Philippe Ariès (1981), que foi pioneiro na discussão sobre a emergência da noção de infância nos anos 1960.

Considerando as especificidades do lugar e do período¹¹ estudado pelo autor, ainda assim sua obra *História Social da Criança e da Família* (1981) oferece um quadro interpretativo sobre a duração da infância e a relação da

¹¹ O autor recompôs a História Social da criança tomando a Idade Média na França como principal ponto de partida, através de concepções da história a que se tinha acesso no momento.

criança com a família que servirá como base desta reconstrução teórica do lugar da infância.

O autor nos mostra que não havia preocupação com a transição entre a criança pequena e jovem até o final da Idade Média, bastando que a mesma apresentasse desenvolvimento corporal apropriado para que ela fosse incorporada ao mundo dos adultos. Além do fato de que com o alto índice de mortalidade, sua presença na família não era apresentada como fundamental, como na atualidade.

Ao se debruçar sobre a configuração familiar, Ariès percebeu que sua dimensão era restrita ao casal, e às crianças pequenas que ainda viviam em casa¹². Havia o costume de enviar a criança à outra família, como descrito pelo autor:

[...] conservá-las em casa até a idade de sete ou nove anos [...] eles as colocam, tanto meninos como meninas, nas casas de outras pessoas, para aí fazerem o serviço pesado, e as crianças aí permanecem por um período de sete a nove anos (portanto, até cerca de 14 e 18 anos). Elas são chamadas então de aprendizes. Durante esse tempo, desincumbem-se de todas as tarefas domésticas. Há poucos que evitam esse tratamento, pois todos, qualquer que seja sua fortuna, enviam assim suas crianças para casas alheias, enquanto recebem em seu próprio lar crianças estranhas (Ariès, 1981:226).

O processo de aprendizagem se dava na convivência com os adultos, quando já estavam separadas da família. Contudo, segundo Ariès (1981), foi ao final do Século XVII, diante de muitas mudanças significativas para sociedade europeia, que se começou a falar em “fragilidade e na debilidade da infância”, restringindo-a “um elemento indispensável da vida cotidiana” (*ibidem*:270).

Há também a entrada em cena da escola a quem foi delegada a responsabilidade de educar e preparar as crianças para serem entregues ao mundo. “A substituição da aprendizagem pela escola” exprime também uma aproximação entre família e crianças, de um sentimento da família e do sentimento de infância, outrora separados, a família passou então a se concentrar em torno da criança.

[C]omo se a família moderna tivesse nascido ao mesmo tempo que a escola, ou, ao menos, que o hábito geral de educar as crianças na escola. [...] Nossa

¹²Pois as crianças maiores antes de partir para convivência com outros adultos e exercer tarefas em outras famílias, uma vez apartadas de seu próprio núcleo familiar, as crianças tinham como tarefas servir as mesas, cortar as carnes, etc (ARIÈS, 1981:97).

civilização moderna, de base escolar, foi então definitivamente estabelecida. [...] A escola ainda não tinha monopolizado todas as funções de transmissão do conhecimento (*ibidem*:232-233).

Nesta mesma época, mudanças significativas foram marcantes, tanto na transformação do sentimento da infância quanto da família. O autor explicita que “a família transformou-se profundamente na medida em que modificou suas relações internas com a criança” (*ibidem*:225). E a partir do século XVIII, a família começou a manter a sociedade à distância, a confiná-la a um espaço limitado. Aquém de uma zona cada vez mais extensa de vida particular, “a organização da casa passou a corresponder a essa nova preocupação de defesa contra o mundo” (*ibidem*:265). Ou seja, a criança passou a ser vista como pertencente à esfera privada da família e foi aos poucos sendo afastada do olhar público, ao contrário do que até então ocorria.

Outro ponto a ser destacado na literatura produzida por Àries (1981) é a questão da adolescência. Primeiramente, é preciso entender que, segundo o autor, até o Século XVIII na França, não existia a ideia de adolescência que temos hoje, a infância ainda não teria sido limitada pela puberdade, por exemplo. A adolescência foi por muito tempo confundida com a infância.

Segundo Ariès (1981), as primeiras referências acerca da adolescência surgiram na Alemanha, através de uma ópera do compositor alemão Richard Wagner, o primeiro a expressar através da música os atributos como: “*a mistura de pureza e força física, naturismo, espontaneidade e alegria de viver*”. Estas seriam características dominantes do adolescente moderno, que na França penetraria apenas no início do século XX, o “século da adolescência” (*ibidem*:46).

Nesse mesmo sentido, assim como a infância, a adolescência também pode ser vista como uma construção social. Para Luciana Coutinho, em seu livro *Adolescência e errância – destinos do laço social no contemporâneo* (2009), a construção social da adolescência na família moderna é fruto de uma série de transformações socioeconômicas que a civilização ocidental sofreu ao longo dos séculos XVIII e XIX, que marcaram a chegada do ideal individualista descrito também por Ariès (1981). Porém, no século XX, a adolescência passou a ocupar um lugar cada vez mais importante no imaginário social. A sociedade passou a idealizar a adolescência como um período em que a vida deveria ser aproveitada

livremente, o adolescente passava a buscar suas próprias referências se diferenciando, de certa forma, de sua família.

Segundo Coutinho (2002), a adolescência é um conceito que aponta para um limite, uma fronteira, uma margem que surge para designar o momento de transição entre a criança e o adulto, é um momento de passagem do privado para o público, numa negociação entre o individual e o social (2002:58).

Na visão da autora, “a adolescência é um fato cultural”, pois o modo como cada sociedade lida com os seus jovens é particular e articulado a todo o seu contexto sociocultural e histórico. Afirmar que a passagem da infância à maturidade, vivenciada como a ‘crise adolescente’, é um produto típico da nossa civilização. E que o adolescente expressa o drama do sujeito contemporâneo que, por definição, é um sujeito errante¹³.

Por fim, esse panorama acerca da construção social de crianças e adolescentes é fundamental para entendermos a configuração atual destes como sujeitos de direitos, principalmente, na sua relação estabelecida com o espaço público.

1.2. Perspectivas dos direitos da criança e do adolescente no Brasil

Para a “construção social” da infância e adolescência no Brasil, a Constituição de 1988 representa a materialização jurídica da concepção de direitos de crianças e adolescentes, pois pela primeira vez foram concebidos diretamente como portadores de direitos. Até então, nenhuma outra Constituição Federal do país havia reconhecido seus direitos.

Bernardo Coelho (1998), em *A proteção à criança nas Constituições brasileiras: 1824 a 1969* elabora uma análise histórica das Constituições brasileiras, inserindo-as no contexto da garantia de direitos.

¹³ Ver mais em Sposito e Carrano (2007), Calligaris (2000).

A primeira Constituição analisada pelo autor é a Constituição Imperial de 1824, na qual não há referência alguma às crianças¹⁴, segundo o autor “o Império brasileiro mantinha uma estrutura ideológica e constitucional repousada, em quase toda sua longa existência, na infraestrutura econômica”.

Segundo o autor, a Constituição de 1891 representou um marco fundamental por institucionalizar o Estado brasileiro como República Federal, ainda que não tenha se afastado do “espírito liberal”, já que a Constituição foi influenciada diretamente pelos ideais da Constituição Americana. O texto procurou definir os direitos do homem em geral, a proteção dos direitos e garantias básicas, e ainda assim, a proteção à infância não foi referenciada no texto.

Outros antecedentes históricos merecem destaque, como por exemplo, o código Penal de 1890, que regulou pela primeira vez a ação do Estado no trato com a infância, e introduziu um novo paradigma da concepção do papel da criança na ordem jurídica do país. Esse novo paradigma foi denominado doutrina da situação irregular do menor que objetivava proteger crianças e adolescentes em situação irregular, ou seja, vigiá-las na prática de atos infracionais, deixando de fora da “proteção” as demais crianças. Este código determinava, por exemplo, que as crianças de 9 anos eram inimputáveis, ou seja, não poderiam ser judicialmente responsabilizados por seus atos, e também, que as crianças maiores de 9 e menores de 15 anos fossem avaliadas por parte da autoridade judiciária. Nota-se que a finalidade era regular a situação da criança que estivesse envolvida em alguma situação irregular, e não garantir seus direitos. Inclusive às crianças e aos adolescentes atribuíam-se o termo “menor”¹⁵, o que pejorativamente retratava a sua incapacidade, além de trazer em si as noções de “pobreza” e “delinquência” (Alvim e Valladares, 1988:16).

Entretanto, na década de 1920, com a criação do Juizado de Menores o Estado assume o protagonismo como responsável legal pela tutela da criança órfã

¹⁴ Segundo Carneiro (2014), neste período (e até parte da República) a única medida de assistência voltada para a infância era a Roda dos Expostos. As crianças abandonadas eram deixadas na Roda, em sua maioria nas Santas Casas de Misericórdia, sem identificação dos pais (2014:153).

¹⁵ Segundo Alvim e Valladares (1988): “o termo ‘menor’ é jurídico e invocaria, sobretudo a ‘anormalidade’, a ‘irregularidade’, como estados em que certas pessoas até 18 anos pudessem se encontrar [...] os termos ‘menino’, ‘garoto’, ‘criança’, fazem parte de um universo afetivo, familiar, privado; o termo ‘menor’ aponta para a despersonalização e remete à esfera do jurídico e, portanto, do público” (p.16).

e abandonada, esta passa a ser foco da atenção do Juizado de Menores, criado em 1923, e do Código de Menores, de 1927, também conhecido como Código Mello Mattos. O Código de Menores, embora elaborado exclusivamente para o controle da infância, não se destinava somente às crianças e adolescentes infratores, mas a todos com idade inferior a 18 anos, em situação de abandono, indigência ou que tenha praticado ato infracional, a estas crianças, antes desamparadas, o Estado garantia, por exemplo, uma oportunidade de trabalho como forma disciplinar.

Já na década de 1930, com o dobro de artigos da Constituição de 1891 e uma curta duração, a Constituição de 1934, a terceira do país, trouxe como característica uma preocupação maior com o “campo social”. Influenciada pela Era Vargas, suas principais inovações foram: criação da Justiça do Trabalho e definição dos direitos constitucionais do trabalhador. Além das primeiras normas de amparo à criança, como a proibição ao menor de quatorze anos de trabalhar. “Criou-se a norma de proteção à criança, amparando-a mesmo em seu desenvolvimento intrauterino – quando aí incluída a proteção à maternidade, com o que se engloba a proteção à mãe” (Coelho, 1998:100).

A Constituição de 1937 criou um Estado intervencionista e protetor, seus artigos representavam um Estado que priorizava mais os interesses coletivos do que os do indivíduo. Para o Estado, a infância e a juventude deveriam ser protegidas, além de oferecer condições físicas e morais, ofereceu também proteção para as famílias numerosas, ou seja, com oito ou mais filhos, até os dezoito anos, ou incapazes de trabalhar (1998:102). Cabe ressaltar que durante a vigência da Constituição foi criado, dentro dos Ministérios da Educação e Saúde, o Departamento Nacional da Criança, subordinado diretamente ao Ministro de Estado. Mesmo diante do objetivo de “fixar as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o país”, não há indícios no documento acerca das formas de garantir a aplicação da proteção à infância e adolescência¹⁶.

Já a Constituição de 1946, traz pela primeira vez uma forma de garantir assistência à infância e à adolescência, e o efetivo amparo às famílias numerosas (1998:106). Por exemplo, traz novamente ao texto a proibição de trabalho a adolescentes com idade inferior a 14 anos, e à proibição do trabalho noturno a

¹⁶ DECRETO-LEI Nº 2.024, DE 17 DE FEVEREIRO DE 1940.

menores de 16 anos, o que havia sido revogado pelo Decreto Nº 10.358/1942, e pela primeira vez a educação foi declarada como direito de todos (art. 166) e o ensino primário como obrigatório e gratuito (Art. 168, I e II).

É importante ressaltar que, na década de 1940, foi criado o Sistema de Assistência ao Menor (SAM), órgão que tinha como princípio a repressão, ao invés de formular políticas públicas para as crianças e adolescentes, e que era uma espécie de sistema penitenciário direcionado aos menores de idade. Mais uma vez, se fez presente a doutrina da situação irregular, e nenhuma garantia de direitos (Carneiro, 2014:156).

A Constituição de 1967 foi a primeira no contexto do golpe de 1964, em 1966 após inúmeras emendas que foram impostas pela ditadura militar, foi instituído o Ato Institucional nº 4 com a intenção de organizar e discutir uma nova Constituição, esta, por sua vez favorecia ao governo militar instaurado.

A Constituição de 1969 estabeleceu uma nova redação à Constituição de 1967 e foi considerada a mais autoritária da história constitucional brasileira, pois, “apesar de conter uma longa enumeração dos direitos individuais (Art. 153), detinha poderes de supressão desses mesmos direitos” (Coelho, 1998:107). Um dos grandes retrocessos foi acerca da proibição do trabalho infantil que passou a ser de doze anos de idade, ferindo diretamente às convenções internacionais, ratificadas pelo Brasil, como a Convenção Internacional nº 5, de 1919, e a de nº 58, de 1936, que fixavam a idade mínima de 14 anos para os trabalhos industriais.

Paralelamente às Constituições foram criadas algumas entidades federais direcionadas às crianças e adolescentes. Em 1899, foi criado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro pelo médico Arthur Moncorvo Filho, em geral, seus projetos tinham como objetivo a disciplinarização da cultura popular e a redefinição de alguns dos hábitos cotidianos das famílias pobres (Alvim e Valladares, 1988:5). A partir de 1942, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada por Darcy Vargas passou a se destacar como um órgão público assistencial brasileiro, em geral, era presidido pelas primeiras-damas, até que em 1969 foi transformada em uma fundação. Já a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964, tinha como finalidade substituir o Sistema de Assistência ao Menor (SAM), que nada mais era do que um órgão

normativo cuja finalidade era criar e implementar a “política nacional de bem-estar do menor”. Segundo afirma Bazílio (2003) era um interesse claro do Estado observar e executar as políticas públicas de assistência apenas ao adolescente em situação irregular, sem se preocupar de fato com as crianças e adolescentes que não estivessem nessa situação.

Por fim, na década de 1970, após inúmeras discussões jurídicas e diante das primeiras denúncias de maus-tratos nas unidades de internação da FUNABEM, foi formulado um novo Código de Menores, em 1979, novamente, para proteger crianças e adolescentes em situação irregular. Seu objetivo era o controle e ajustamento, e não propriamente a garantia dos seus direitos, contrariando as convenções internacionais acerca dos direitos da infância e adolescência, com as quais o país havia se comprometido (Carneiro, 2014).

Uma importante contribuição para esta tese é o argumento apresentado por Fúlvia Rosenberg (2008) em seu artigo *Crianças e adolescentes na sociedade brasileira e a Constituição de 1988*, de que os direitos da criança e do adolescente no Brasil foram amplamente absorvidos pelo discurso da proteção, mas que, no entanto, não houve o reconhecimento da condição de igualdade. Para desenvolver seu argumento a autora realizou um inventário sobre a literatura que trata da situação da infância e adolescência na sociedade brasileira, nas décadas de 1980 e 1990. A autora se propôs a revisitar esse período da história da infância brasileira no qual atuou como pesquisadora e ativista. Em um misto de memórias e fatos históricos a autora construiu um quadro interpretativo na tentativa de cercar os “caminhos e descaminhos” da elaboração e implementação da Constituição de 1988, bem como toda a representatividade dos direitos da infância e adolescência presentes naquele momento.

Para fundamentar suas memórias, a autora recorreu a uma vasta bibliografia sobre o tema dos direitos da criança e do adolescente no contexto da Constituição de 1988. Autores como Pinheiro (2004), Coelho (1998), Bazílio e Kramer (2003), Natália Soares (2005), Pilotti e Rizzini (1995), Alvim e Valladares (1988) serviram como base para reconstituição da construção da agenda da infância na elaboração e implementação da Constituição Federal, dando destaque para os atores sociais envolvidos, seus discursos e retóricas, assim como, para os desdobramentos em políticas sociais.

O esforço de sistematização da autora serviu como fonte de inspiração para este trabalho. Partilhando de suas pistas e memórias a respeito da tensão que se instaurou no país com a nova cultura de direitos, foi possível caminhar lado a lado com as suas descobertas, traçando uma análise sobre a recepção do direito da criança, por dentro das instituições pesquisadas, como veremos mais adiante.

Desde a Declaração de Genebra, em 1924, o cenário internacional de garantia dos direitos da criança e do adolescente serviu de inspiração para a forma como deveria ser tratada a criança no mundo. Este primeiro movimento girou em torno do princípio “a criança em primeiro lugar” (Soares, 1997 apud Rosemberg, 2008:7) e sua ênfase incidiu na proteção e no auxílio à infância. De acordo com Soares (2005), a Declaração de Genebra consolidou a ideia da criança como sujeito de direitos, representando um marco para a história dos direitos da criança, e o “primeiro passo teve a ver com o reconhecimento de que os direitos dos pais sobre as crianças não são invioláveis e que o Estado tem também o direito de intervir e proteger as crianças se tal se revelar necessário” (Soares, 2005:1).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, também instituiu proteção especial à infância estabelecendo que: “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais” (ONU, 1948). No entanto, foi a partir da Declaração Universal dos Direitos da Criança, promulgada pela ONU, em 1959, que a forma como o Brasil¹⁷ recebeu os direitos da criança e do adolescente foi influenciado diretamente, fundamentando a doutrina de proteção integral presente na Constituição de 1988.

Posteriormente, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, tornou-se o novo marco de reconhecimento da infância, pois esta passava a ter todos os direitos e todas as liberdades inscritas na Declaração dos Direitos Humanos (Rosemberg, 2008:8). A Convenção de 1989 retomou os preceitos da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, no que diz respeito à especificidade da infância, reconhecendo todos os direitos e todas as liberdades.

De acordo com Bazílio (2003), o Brasil ratificou a Convenção de 1989, e rapidamente incorporou seu paradigma ao ECA (Lei Complementar nº 8069/90).

¹⁷ Foi ratificada pelo Brasil através do art. 84, inciso XXI, da Constituição de 1988, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961. Link: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DireitodasCrianças>

O autor afirma que outros documentos mais específicos, em determinados aspectos da infância e adolescência, também influenciaram a concepção de direitos do país, como por exemplo: as Regras de Beijing (1985), que foram “Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça”, que além de “promover o bem-estar da criança e do adolescente e de sua família” (ONU, 1985), também procurava estabelecer um conjunto de regras mínimas para aplicar tratamento aos jovens que tivessem cometido infrações. Outra influência direta foram as Diretrizes de RIAD (1990): Diretrizes da ONU para a prevenção da delinquência juvenil, que reconheceu “a necessidade de desenvolver abordagens e estratégias nacionais, regionais e internacionais para a prevenção da delinquência juvenil” (ONU, 1990).

Este conjunto de normas tornou nula a antiga concepção tutelar, trazendo a criança e o adolescente para uma condição de sujeito de direitos, tornando-as titulares de direitos e obrigações próprias de uma condição de “desenvolvimento”. Entretanto, Rosemberg (2008; 2010) nos chamou atenção para o fato de que no Brasil o novo complexo normativo, provocou além do choque entre as doutrinas de proteção integral (proposta pela Constituição de 1988), e as doutrinas de situação irregular que orientavam o Código de Menores (de 1979), uma outra contradição pouco debatida: a oposição entre direitos de liberdade e direitos de proteção. Nas palavras da autora:

Percebo os direitos de liberdade como um ideal regulador das relações adulto-criança no espaço público e na família, que deve ser interpretado à luz da posição estrutural de subordinação das infâncias, e, portanto, de sua vulnerabilidade nas sociedades contemporâneas. [...] Neste sentido, os direitos de liberdade da infância se veem também restringidos pelos riscos reais derivados de nós adultos e das instituições que criamos ao outorgarmos, à infância, uma posição de subordinação (Rosemberg, 2008:19).

Esta questão mobilizou a autora em seu outro texto *A convenção internacional sobre os direitos da criança* (Rosemberg e Mariano, 2010), onde revisitou a literatura sobre o contexto sociopolítico e o texto da Convenção Internacional de 1989, além, das repercussões do texto no Brasil. Rosemberg e Mariano (2010) contextualizaram o debate diante de duas posições particulares do documento: por um lado, um compromisso com a vertente da proteção, ou seja, os

direitos especiais garantidos às crianças, e do outro a adoção de direitos de liberdades, como por exemplo, sua autonomia para fazer escolhas.

Para Alain Renaut, filósofo francês autor de *A Libertação das crianças: a era da criança cidadão* (Renaut, 2002 apud Rosemberg e Mariano) os direitos de liberdade para a criança poderiam se opor diretamente à sua condição de vulnerabilidade, fragilidade e irresponsabilidade, o que poderia comprometer o seu direito especial, sua condição diferente dos adultos, sendo assim, não haveria razão para uma proteção especial.

A Convenção de 1989 pode ser considerada um dos tratados de direitos humanos mais ratificados na história, pois com exceção dos EUA¹⁸ foi ratificado por todos os países-membros da ONU. Ainda que a grande maioria das ratificações tenha ocorrido nos primeiros 10 anos após sua aprovação¹⁹, a Convenção causou debates em muitos países, como o exemplo francês trazido por Alain Renaut. Diante do caráter de “força de lei” da Convenção, a França²⁰, por exemplo, retardou a ratificação, pois acreditava que sem uma reflexão ampla acerca da representação contemporânea da criança como sujeito de direitos, a Convenção poderia deixar lacunas justamente quanto à proteção da criança. Havia também a preocupação com as implicações da recomendação de escuta da criança nos assuntos de seu interesse, logo, a mesma, poderia diante de sua autonomia ser envolvida por seus pais em processos litigiosos de separação, tendo seu princípio de proteção flexibilizado. Por fim, o autor pondera que tanto a proteção especial, quanto a liberdade, pode padecer de um “singular erro sobre a definição da cidadania” (Renaut, 2002 apud Rosemberg e Mariano, 2010:714).

Para Rosemberg e Mariano (2010),

¹⁸ Os EUA apenas assinaram a Convenção, mas não ratificaram, por conta do teor do art. 37o, alínea a, acerca da proibição da pena de morte e prisão perpétua a menores de 18 anos, o que seria incompatível com o direito interno norte-americano (Monteiro, 2006 apud ROSEMBERG E MARIANO, 2010:708).

¹⁹ A aprovação da Convenção coincidiu com o retorno à democracia em vários países da América Latina e Caribe, inclusive transformando-a em Leis, como o caso do Brasil com o ECA. (Méndez 2001, apud ROSEMBERG E MARIANO, 2010:715).

²⁰ Segundo Dekeuwer-Défossez (2009 apud ROSEMBERG E MARIANO, 2010) informa que a França ratificou-a sob reserva ao art. 6o, que proclama o direito à vida desde a concepção, o que contraria a legislação francesa referente à interrupção voluntária da gravidez.

cabe-nos indagar se reconhecer as crianças como atores sociais [...] significa também, reconhecer que devem assumir o ônus de decisões importantes ou de ser envolvidas em processos judiciais, cujo controle lhes escapa, em boa medida, porque as instituições estão erigidas e funcionam em sociedades adultocêntricas? (Rosemberg e Mariano, 2010:721).

Nessa mesma linha de argumentação apresentada por Rosemberg e Mariano (2010), anos depois, Jean Pierre Rosenczveig²¹ (2014) ao defender o fortalecimento dos direitos da criança em seu relatório para o Ministério da Família Francês no ano de 2014, reitera o que pensavam as autoras ao comparar o impacto dos efeitos da Convenção de 1989 aqui no Brasil com a França. A diferença crucial é que apenas alterar os termos da lei e dedicar novos direitos às crianças não é suficiente. É preciso promover uma abordagem pedagógica visando conhecimento e a apropriação da lei pelas crianças, mas também por todos os adultos, na medida em que são os adultos que fazem a lei para as crianças. É fundamental que a lei sirva para convencer a utilidade de reconhecer e dar vida a esses direitos, e não apenas impor a sua existência. E, por fim, o autor ressalta que é importante levar em consideração os direitos da criança como um ser humano “já” e não apenas concebê-la como o “futuro do homem”, para o autor “as crianças já são membros da cidade” no presente (Rosenczveig, 2014:39).

Mas voltando aos efeitos da Convenção de 1989 no Brasil, estes não giraram em torno da garantia da igualdade da criança perante o adulto, segundo Rosemberg e Mariano (2010) “por motivos macroestruturais” o debate privilegiado pela sociedade brasileira se deu predominantemente em torno do fato que um expressivo percentual de crianças brasileiras sofria todo tipo de violência e ainda vivia abaixo da linha da pobreza. No Brasil a noção de direitos não foi amplamente discutida, eles foram considerados apenas em termos de proteção, sem reconhecimento da condição de igualdade.

Esse modelo de discussão que não privilegia o reconhecimento da condição de igualdade diante do adulto prevalece até os dias atuais, basta

²¹ Magistrado francês autor do relatório “De nouveaux droits pour les enfants ? Oui... Dans l'intérêt même des adultes et de la démocratie” (Novos direitos para crianças? Sim ... No interesse dos adultos e da democracia) produzido no grupo de trabalho sobre direitos da criança na construção do projeto de lei sobre a família. O documento foi solicitado pelo Ministério da Família francês. Disponível em: http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/144000326/index.shtml#book_presentation

acompanhar os relatórios do Comitê de Direitos da Criança da ONU (CDC)²² e as recomendações contidas na Revisão Periódica Universal (RPU)²³ do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Em 2017, o Brasil recebeu o total de 246 recomendações para o combate à violação dos direitos humanos, das quais, o tema da infância e adolescência está diretamente presente em 10,9% das indicações. Entre os demais temas estão questões referentes às políticas públicas de atendimento básico que, claramente, também atingem às crianças e adolescentes, dentre eles: segurança pública, saúde, educação, moradia e saneamento correspondendo a 7,3% das recomendações. Por fim, das recomendações direcionadas ao país frente às violações dos direitos humanos, pode-se dizer que, aproximadamente, 18% estão relacionadas à temática da infância.

Tendo em vista os aspectos observados, o que nos interessa nessa discussão é entender como o Brasil, que prontamente criou uma legislação em torno dos direitos da criança e do adolescente após a Convenção de 1989, ainda sofre efeitos reais da resistência a esses direitos no cotidiano.

1.3. “À invenção de novas regras”: Movimentos sociais, Constituinte e direitos da criança e do adolescente

Ao mesmo tempo em que a Convenção internacional dos direitos da criança ainda estava sendo debatida de forma ampla internacionalmente, no Brasil, um novo cenário provocou profundas transformações com a entrada de “novos personagens em cena” nos anos 1980 (Sader, 1988). Novos repertórios de ação alteraram de forma significativa a configuração dos movimentos sociais e seu campo de atuação.

Como apontam diversos autores, tais como Dagnino (2004), Gohn (2005) e Sader (1988), naquela época, a literatura identificava uma forte oposição dos

²² O Comitê de Direitos da Criança das Nações Unidas é um órgão de vigilância proposto pelo art. 43.º da Convenção com o objetivo de controlar a aplicação do direito pelos países-membros que ratificaram a Convenção. O Comitê avalia periodicamente, a aplicação da Convenção a partir de relatórios enviados pelos países.

²³ Criada em 2006, a RPU é um instrumento de avaliação que objetiva melhorar a situação dos direitos humanos nos países-membros da ONU. Os relatórios da primeira e segunda revisão (respectivamente, 2008 e 2012) podem ser encontrados no link: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/programas/mecanismo-de-revisao-universal-das-nacoes-unidas-rpu>

movimentos sociais à Ditadura militar, seja nas reivindicações concretas por serviços e equipamentos urbanos, seja nas mobilizações políticas em torno da democracia, fazendo com que esse processo fosse interpretado como um elemento de construção da autonomia dos movimentos sociais. Assim, o processo de redemocratização brasileiro ocorreu em um contexto de grande efervescência da sociedade civil, que representara um papel relevante no período de transição democrática.

Segundo Eder Sader (1988), os movimentos sociais produzem um novo sujeito, um sujeito coletivo. Nesse processo, o autor vê no cotidiano popular a criação de novos lugares para o exercício da política, tendo em vista a formação de uma nova matriz discursiva que ocorre por intermédio da emergência de “sujeitos coletivos”. Estes se compõem por diversas frentes, seja através do tema da infância e da adolescência, através das discussões teóricas, mas também, em torno de políticas públicas e das lutas dos movimentos sociais. O resultado deste movimento se traduz num texto constitucional que, construído por meio de mecanismos de embate e negociação, contém expressivas transformações obtidas pelos setores populares.

Entre fevereiro de 1987 e outubro de 1988, um longo caminho foi traçado até a construção de um “circuito institucional” criado a partir da Carta de 1988 (Burgos et al, 2014:76). Entre diversas etapas, ocorreram subcomissões, comissões temáticas, encaminhamento de emendas populares para a comissão de sistematização e, por fim, a Plenária Constituinte, na qual o projeto normativo foi construído e aprovado (Oliveira, 2011:56).

Autores como Pinheiro (2004 e 2006) e Rosenberg (2008), buscaram compreender as representações sociais da criança e do adolescente entre os atores sociais que participaram da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1987-88. As duas pesquisas tomaram como foco os bastidores da elaboração da Constituição Federal, bem como, analisaram posteriormente, as inovações legais para este campo, dando destaque ao distanciamento entre a produção Constituinte e a própria Constituição.

Além das dimensões de garantia dos direitos às crianças e adolescentes, questões igualmente importantes foram debatidas na ANC, como o tema da

educação, da assistência social, do Judiciário e do direito à cidade. Veremos a seguir como cada um vivenciou o processo constituinte e sua respectiva transformação à luz da nova Constituição.

Com novos personagens em cena (movimentos sociais, entidades de assistência, igrejas, organizações de classe, técnicos e profissionais do setor público e privado) duas grandes campanhas sustentaram o movimento pelos direitos das crianças: a “Criança Prioridade Nacional” e a “Criança e Constituinte” (Rosemberg, 2008:13). A primeira foi elaborada por especialistas de todo o País, e recebeu muitas assinaturas de crianças e adolescentes, já a segunda, foi articulada por setores sociais que se opunham diretamente ao Código de Menores (de 1979) e à Política de Bem-estar do Menor da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-estar do Menor), diante das inúmeras denúncias de violência na instituição.

Pinheiro (2006) observou que dentre as plataformas dos partidos políticos que compunham a Constituinte, apenas o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e o PDT (Partido Democrático Trabalhista), mencionaram em seus documentos a infância e adolescência, ainda que a criança tenha sido mencionada por diversos parlamentares em todo o processo. Mesmo diante disso, a mobilização dos atores em torno do direito da criança e do adolescente deu origem a dois Artigos, o 227 e o 228 do Capítulo VII da Constituição, intitulado “Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso”²⁴. Para Rosemberg (2008), os artigos consagram à criança e ao adolescente três grandes princípios: “a proteção integral, o respeito à peculiar condição de pessoa em desenvolvimento e a prioridade absoluta”, e com base neles a esperança de substituição da doutrina de “situação irregular” que orientava o Código de Menores, pela a doutrina de proteção integral.

Para implementar na prática a doutrina de proteção integral de direitos universais à infância e à adolescência, é preciso mais do que um aparato normativo que considere apenas os direitos de crianças e adolescentes, é preciso

²⁴ Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão [...].

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial (BRASIL, 1988).

conceber a noção de rede de proteção, e o Art. 227 reconhece essa importância, como sintetiza o Promotor de Justiça Digiácomo:

Ao estabelecer as bases constitucionais para a ‘Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente’, o art. 227, caput, da Constituição Federal de 1988 já evidenciou a necessidade de uma ação conjunta entre ‘família’ (em seus mais diversos ‘arranjos’ e pelos seus mais diversos integrantes), ‘sociedade’ (pelos seus mais variados segmentos e entidades representativas) e ‘Estado’ (por todos os órgãos e agentes públicos corresponsáveis), lançando assim a ideia do trabalho em ‘rede’ (Digiácomo, s.d).

Em geral, esse é o artigo mais lembrado como o “símbolo da inovação legal”, isso se dá devido à garantia dos direitos da criança e do adolescente, principalmente, por ter sido a base para a Emenda constitucional que culminou no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990). No entanto, como destaca Pinheiro (2004), outros artigos da Constituição também são fundamentais para a garantia da proteção às crianças e adolescentes e para a ideia de trabalho em rede. São eles: a) art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; b) art. 7º que assegura o direito a trabalhadores urbanos e rurais, especificamente, o inciso XXXIII – “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”; c) art. 24, inciso XV – “assegura responsabilidade à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a proteção à infância e à juventude”; d) art. 203 – incisos I e II - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; e) art. 208 – inciso IV - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade.

Na mesma linha de pensamento, acrescentamos para a discussão sobre as ações em rede previstas pela Constituição através do Art. 127 – que institui o Ministério Público como essencial para e estabelecer o acesso à Justiça como um princípio constitucional (Oliveira, 2011:15), os Arts. 205 e 206 ligados ao direito

à educação, e os Arts. 182 e 183²⁵ – que expressam a luta pelo direito à cidade, que será a perspectiva adotada ao longo desta tese para perceber os interstícios em que se move a criança no espaço público através dos casos observados no Conselho Tutelar da Rocinha, e de que maneira essa nova concepção de direitos trazida pela Constituição e pelo ECA incluem a permanência da criança na cidade.

Todos esses artigos Constitucionais irão substanciar a “invenção de novas regras” no que se refere à noção de direitos da criança e do adolescente. Para que de fato a condição de sujeito de direitos fosse inicialmente estabelecida — ainda que sem o reconhecimento da igualdade perante o adulto e recebendo todo tipo de resistência — foi preciso contar com fiadores desse direito e com sua atuação em rede. Em função disso, iremos iluminar quatro dimensões que compõem o direito da criança que consideramos especialmente importante para nossa pesquisa: o direito à educação, o direito à assistência social, a participação do Ministério Público e o direito à cidade.

1.3.1. Direito à Educação

Dois princípios voltados para a educação foram inseridos na Constituição de 1988, representados pelos Artigos 205 e 206²⁶, o primeiro, reafirmou a educação como um direito de todos e como um dever da família e do Estado. E o segundo, definiu os princípios do ensino no que diz respeito à igualdade de acesso

²⁵Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. E Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

²⁶ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

à escola, liberdade, pluralismo no processo de aprendizado e gestão democrática do ensino. À escola pública foi consagrado o papel como fonte de socialização na cultura democrática.

Além de reafirmar o dever do Estado em garantir a educação, o marco normativo traz a ideia de uma gestão escolar participativa pautada na mobilização de estudantes, pais/responsáveis e comunidade local. No tocante à igualdade de condições de acesso e permanência na escola, o texto da Carta Magna inspira a criação de políticas voltadas para a redução dos altos índices de evasão, reprovação e distorção idade-série, assim como políticas públicas de combate ao trabalho infantil.

Segundo Oliveira (2011), a votação do capítulo da educação foi a que mais recebeu contribuições no processo da Constituinte e conteve em seu texto grandes avanços para a educação, como as contidas no artigo 208 (inciso IV). Esse que, estabeleceu como dever do Estado o reconhecimento do direito da criança à educação em creches e pré-escolas, e também da obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental e médio, democratizando efetivamente o ensino.

Como veremos ao longo deste trabalho, à escola cabe o papel fundamental de atuação conjunta, seja com a família ou com outros órgãos do Estado para efetivação dos direitos infanto-juvenis. É preciso entender que a escola atravessa a vida de crianças e adolescentes de forma ampla, e que a sua centralidade pode se mostrar determinante no que diz respeito a essa resistência à noção de direitos. Não resta dúvida que a criação de todo um aparato normativo fez com que a escola passasse a atuar de acordo com o ideário construído na Constituinte, o que resta saber é de que maneira vem de fato atuando na garantia desses direitos construídos.

1.3.2. Direito à Assistência Social

As transformações sofridas no campo da Assistência Social também foram fundamentais para compor os bastidores dos direitos da criança e do adolescente. De acordo com Pereira (2007), somente a partir de 1988 a assistência social passou a ser considerada como direito do cidadão e dever do Estado. Com isso, esgotou um modelo mais identificado com práticas assistencialistas e que se

anunciavam como “dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas” (2007:64).

À luz da Constituição, a Assistência passa a ter caráter de política pública de Seguridade Social, ou seja, associada a outras políticas sociais e econômicas consolidou os direitos sociais protegidos pela Carta através dos artigos 203 e 204²⁷. Nas afirmações de Pereira (2007), a assistência social

não deve ser encarada como mera distribuição de benefícios e serviços, mas como uma unidade de mecanismos diversos, interligados entre si, que vão desde a compreensão e o estudo da realidade, o planejamento, a definição de opções, a decisão coletiva (geralmente conflituosa), até a implementação, o acompanhamento e a avaliação das ações (Pereira, 2007:66).

De forma alguma poderá atuar isolada das demais políticas públicas, seu caráter de atuação é fundamentalmente em rede e muito se aproxima do formato de atuação dos agentes envolvidos com os direitos da criança e do adolescente, principalmente, diante da obrigação do governo de prover bens e serviços sociais públicos.

Para compor esse cenário de mudanças trazidas no bojo da Constituição, posteriormente, em 1993, os artigos 203 e 204 foram regulamentados através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.742/1993, que dentre outras deliberações, instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)²⁸. O MDS é o órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)²⁹, criada em 2004. É na PNAS que está previsto o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

²⁷ Posteriormente regulamentados na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

²⁸ O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é o responsável pelo processo de viabilização do controle social do SUAS e têm como principais atribuições aprovar a política pública de assistência social, normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, apreciar e aprovar propostas orçamentárias, entre outras. O SUAS prevê um modelo descentralizado e participativo, de forma que os estados e municípios instituíram seus próprios Conselhos, Leis, políticas e ações de assistência social. Segundo Pereira, “é por meio do SUAS que se irá saber: como os serviços, benefícios, programas e projetos previstos na LOAS e na Política vão ser organizados e oferecidos” (Pereira, 2007:69).

²⁹ A PNAS apresenta as demandas da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, e tem como objetivo apontar diretrizes para concretização da assistência social como um direito de todos os cidadãos e responsabilidade do Estado. É na PNAS que está previsto o Sistema

O Conselho Nacional de Assistência Social é o responsável pelo processo de viabilização do controle social do SUAS e têm como principais atribuições aprovar a política pública de assistência social, normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, apreciar e aprovar propostas orçamentárias, entre outras. O SUAS prevê um modelo descentralizado e participativo, de forma que os estados e municípios instituam seus próprios Conselhos, Leis, políticas e ações de assistência social. O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social: a Proteção Social Básica e a proteção Especial. A Proteção Básica tem “caráter mais preventivo”, já a Proteção Especial tem um “caráter mais reparador”.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é um serviço previsto na LOAS e que compõe o Sistema Único de Assistência Social, junto à Proteção Social Básica. Localiza-se, em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social e destina-se ao atendimento socioassistencial de famílias.

A função do CRAS é mapear, organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais local; inserir as famílias nestes serviços; prestar informação e orientação para a população em sua área de atuação; e manter um serviço de ‘vigilância da exclusão social’, produzindo, sistematizando e divulgando indicadores sociais (IPEA, 2005 apud Pereira, 2007:75).

Já o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), também previsto pela LOAS, atende à Proteção Especial e destina-se “à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial” (BRASIL, 1993).

Diante do quadro apresentado da Assistência social resta ainda dizer que os direitos previstos na Constituição (de atendimento prioritário às crianças e adolescentes), estão presentes na LOAS (art. 23, §2º, inciso I), onde consta de maneira expressa que, “na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo às crianças e adolescentes em situação de risco

Único de Assistência Social (SUAS), que foi implementado a partir de uma recomendação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em 2003.

peçoal e social, em cumprimento ao disposto no Art. 227”. Podemos notar, portanto, a vocação da Assistência para o trabalho em rede, principalmente, no que diz respeito à oferta de serviços e sua capilaridade no território.

1.3.3. O Ministério Público

Sadek (2008 e 2009), Oliveira (2011 e 2015) e Vianna et al. (2007), contribuíram com o debate sobre as transformações no Ministério Público, após a Constituição de 1988, e sua interface com os direitos, sobretudo os direitos da criança e do adolescente. De acordo com Oliveira (2011 e 2015), diante da Constituição de 1988, coube ao Ministério Público (MP) “a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” conforme o art. 127. A legislação foi fundamental para incluir o Ministério Público entre os mecanismos de exigibilidade dos direitos, produzindo uma nova relação entre o Poder Judiciário e os direitos garantidos pela Carta de 1988, o que inclui para o nosso entendimento, a garantia dos direitos prioritários às crianças e do adolescentes como o direito à Educação e o direito à Assistência social.

Após 1988, o Ministério Público tem seu papel redefinido

através de sua atuação (extra)judicial, vem definindo-se, ainda, como uma estratégia de política pública em sociedades nas quais se verifica diferenciação social e rupturas entre os níveis de conhecimento e consciência de grupos quanto aos seus direitos (Oliveira, 2011:17).

O Ministério Público atuará sempre que casos regulamentados pela Constituição e pelas leis federais estiverem ameaçados, o que pode envolver direitos individuais ou coletivos. O MP irá fiscalizar e garantir o respeito aos direitos dos cidadãos cobrando a aplicação das Leis, seja através de termos de Ajuste de Conduta, recomendações, inquérito civil público, audiências públicas, etc. Segundo Vianna (2003), o MP tornou-se um novo espaço de manifestação na esfera pública exercendo um papel essencial nos modelos de Estado e sociedade idealizados na Constituição 1988 (Vianna e Burgos, 2003) Por fim, a grande mudança conquistada na Constituição Cidadã foi que o MP deixou de ser o

advogado dos interesses do Estado, para ser o defensor dos direitos da sociedade, passando, portanto, a ser uma instituição independente em relação ao Estado e aos três Poderes. No bojo da cidadania conquistada, ao Ministério Público foi atribuída à missão de protegê-la e como guardião, o Ministério Público deve agir em defesa de diversos direitos sociais, como, por exemplo:

Exigir dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública o respeito aos direitos elencados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia; Proteger os interesses difusos [quando afeta grupo indeterminado], coletivos [quando afeta um grupo determinado] e individuais homogêneos [quando afeta a todos], dentre os quais se sobressai a defesa do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio público; Proteger os direitos dos idosos, dos portadores de necessidades especiais e das crianças e dos adolescentes, e Exercer o controle externo da atividade policial³⁰.

Como afirmou Rosemberg (2008) o processo Constituinte ocupou um lugar especial para a memória de várias gerações, porém, também foi palco de decisões contraditórias e manobras entre os parlamentares para conciliar agendas que muitas vezes não tinham nenhuma relação. A autora afirma que isso também ocorreu com as propostas e debates acerca dos direitos da infância e da adolescência, apesar destes terem sido aprovados sem nenhuma emenda e com “absoluta prioridade”. Este fato destacado pela autora nos remete a função primordial do Ministério Público em garantir esses direitos de fato como prioritários, é o Ministério Público o fiador último desse direito.

Vianna et al. (2007) consideram que o direito da criança e do adolescente desencadeou um processo de substituição do Estado pelo Judiciário. Segundo os autores os caminhos criados a partir da Constituição levam a uma “invasão do direito” na regulação de setores mais vulneráveis, uma vez que o cidadão passa a mobilizar um complexo normativo para a defesa dos direitos conquistados em 1988 (Vianna et. al, 2007:41).

Nesse mesmo sentido, Ferreira (2002) argumenta que até a regulamentação do Art. 227 da Constituição pelo ECA, a atuação judicial do Ministério Público mostrava-se limitada a um caráter individual. O ECA regulamentou e implementou a noção de rede de proteção à infância, constituindo um sistema de

³⁰ Informações retiradas do site do Ministério Público do Rio de Janeiro:
<http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/sobre-a-instituicao>

proteção que apresenta o Poder Judiciário como “última trincheira da cidadania” para crianças e adolescentes (Sadek, 2009:22).

1.3.4. Direito à cidade

No contexto da Constituição de 1988, dois personagens atuaram paralelamente numa mesma cena: o movimento pela garantia dos direitos da criança e do adolescente e o movimento pela reforma urbana³¹ e direito à cidade. No entanto, nunca dialogaram, nem mesmo, posteriormente, através de suas legislações específicas como o ECA e o Estatuto da Cidade.

É interessante ressaltar que no que diz respeito à relação entre direito à cidade e direitos de crianças e adolescentes a bibliografia pesquisada e a legislação específica não apontaram nenhuma relação, nem ao menos entre as resoluções nos dois Conselhos Nacionais (Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES³² e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA). Observa-se que, aparentemente, a perspectiva sobre a criança como sujeito de direitos não inclui a cidade, e por sua vez, as perspectivas sobre o direito à cidade também não incluem a participação da criança na cidade.

Seguindo o argumento trazido por Rosemberg (2008) no que tange à proteção à infância e adolescência, de que é preciso reconhecer que há no país uma dificuldade em seguir adiante e efetivar o reconhecimento normativo trazido pela Constituição de 1988. Também é preciso garantir que o Estado possa se posicionar enquanto principal facilitador de políticas voltadas para a infância, mas ainda assim, é preciso mais, é fundamental pensar também em uma cidade menos hostil às crianças e adolescentes. A pergunta que poderia ilustrar essa tentativa de

³¹ Sobre a Reforma Urbana e Movimentos Populares ver Rafaelle Castro (2013).

³² O Conselho das Cidades, criado em 2004 (decreto nº 5.031) é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, criado em 2003. É composto pelos seguintes segmentos sociais: movimentos sociais; Organizações Não-Governamentais - ONGs; entidades sindicais e trabalhadores; entidades acadêmicas e profissionais; entidades profissionais; e o Poder Público Federal, Estadual e Municipal. Sobre esse tema ver CASTRO et al, 2011. Pesquisa em torno da capacidade decisória do Conselho Nacional das Cidades – ConCidades.

comparação é: como é possível garantir integralmente os direitos de crianças e adolescentes em uma cidade hostil?³³

Diante deste quadro que vem sendo apresentado de instituições e de atores que tiveram suas ações definidas, ou redefinidas, pelos ideais da Constituição de 1988, chegamos a um ponto de inflexão entre o ECA e o Estatuto da Cidade, diferente do que ocorreu com a Assistência social ou com a Educação, conforme vimos anteriormente, que reconhecem em sua legislação a prioridade aos direitos de crianças e adolescentes, o Estatuto da Cidade não inclui nenhuma ação prioritária.

Neste contexto, o percurso apresentado neste capítulo, que vem desde a construção social da infância à percepção de seus direitos em nossa sociedade, constitui-se enquanto premissa dessa tese na investigação da relação no interior da rede de proteção (os fiadores últimos dos direitos da criança e do adolescente) estabelecida pelo ECA, a saber, o Conselho Tutelar, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a escola e Ministério Público. Já a dimensão da cidade se faz presente na forma concreta como o direito atravessa a vida de crianças e adolescentes, essa percepção de descontinuidade entre o ECA e o Estatuto da Cidade será melhor ilustrada a medida em que o cotidiano dos casos do Conselho Tutelar forem apresentando trajetórias que também experimentam os problemas contemporâneos das cidades.

³³ Sobre a dimensão urbana e direitos das crianças e adolescentes ver, Lúcia Rabello (2004) em “A Aventura Urbana: Crianças e Jovens do Rio de Janeiro”, Irene Rizzini (2003) em “Vida nas Ruas, Crianças e Adolescentes nas Ruas: trajetórias inevitáveis?”, Ribeiro e Kaztman (2008) em “A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina” e Burgos (2014) em “A escola e o mundo do aluno”, dentre outros.

2. O ECA como fiador dos direitos da criança e do adolescente

Este capítulo se propõe a estabelecer uma reflexão sobre o caráter inovador do ECA e as repercussões que ocorreram desde a sua implementação, visto que, ao mesmo tempo que funcionou como uma transformação jurídico-institucional avançada ele disparou uma ação intempestiva e abrupta no cotidiano da sociedade brasileira, o que nos motiva a problematizar seu destino.

Para isso, se faz muito importante, tomá-lo não como um dado, mas como um objeto de reflexão, no sentido de acompanhar o movimento que esta invenção ambiciosa vem produzindo diante de uma sociedade com práticas muito antagônicas.

2.1. O Estatuto da Criança e do Adolescente

O primeiro passo consistirá em ter acesso aos bastidores da implementação desse novo lugar da criança como sujeito de direitos, e isso pode ser possível através da literatura produzida nas últimas décadas sobre o ECA. A esse respeito autores como Rosemberg (2008), Pinheiro (2004 e 2006), Bazílio e Kramer (2003), Rizzini e Pilotti (2009) e Burgos (2015) podem nos ajudar nessa tarefa, na medida em que se debruçaram sobre essa perspectiva de entender os efeitos do Estatuto na vida de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, Pinheiro (2006) considera que apesar do avanço das leis e garantias dos direitos há ainda um “abismo entre a Lei e a realidade”.

Essa inovadora representação parece estar em rota de colisão com marcas históricas da cultura política brasileira, em que a repressão fundada no autoritarismo e na dominação tem lugar especial no trato público e no pensamento social concernentes à criança e ao adolescente de classes subalternas, que, de formas diversas, são vistas como ameaça à coesão social (Pinheiro, 2004: 352).

Como se mostrou ao longo do capítulo anterior, coube a uma legislação específica criar condições de exigibilidade para os direitos da criança previstos na Constituição de 1988, no caso o ECA. No entanto, é fundamental a compreensão

de que o Estatuto não deve ser aplicado numa chave do direito individual apenas, e sim como um projeto de sociedade, e que por isso, envolve outros direitos e diversos atores em rede.

Uma inovação atribuída ao ECA é a criação dos Conselhos Tutelares, que conforme o texto jurídico “é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990). Valorizado enquanto agência de proximidade com o território (Burgos, et al, 2016), o CT atua como um repassador de demandas, operando como articulador de diferentes atores, convém destacar que seu modelo de atuação é uma experiência brasileira sem precedentes, que surge pela primeira vez no Art. 131 do ECA.

Pensando numa reconstituição da perspectiva histórica do lugar da criança na cidade, é importante considerar a dimensão do Conselho Tutelar para entender a configuração atual da infância nas cidades.

Dentre muitas inovações previstas no ECA cabe destacar a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)³⁴ e a sua composição junto ao Conselho Tutelar como importante órgão do Sistema de garantia de direitos (SGDCA)³⁵. Por meio da gestão compartilhada, governo e sociedade civil definem, no âmbito do CONANDA, as diretrizes para a “Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes”. Bem como, a regulamentação e gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), outra importante atribuição do Conselho

³⁴ Criado em 1991 pela Lei nº 8.242, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA é um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo e composição paritária, previsto no artigo 88 do ECA. Integra a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. É composto por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não-governamentais que possuem atuação em âmbito nacional e atuação na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Informações retiradas do site do CONANDA: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda>.

³⁵ Para garantia dos direitos da criança e do adolescente, o ECA instituiu um conjunto de políticas, órgãos, instituições e serviços que se estruturam na forma de um Sistema de Garantias. O SGDCA foi institucionalizado pela Resolução 113/Conanda/2006 Art. 1º, § 1º “Esse Sistema articula-se com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade. Resolução 113/Conanda/2006”. Documento encontrado no site na Secretaria de Desenvolvimento Humano: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-113.pdf>.

Nacional para que sejam destinados fundos às ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O SGDCA é composto por três eixos constitutivos, são eles: promoção, controle social e defesa de direitos:

- O eixo da promoção de direitos compreende as políticas sociais básicas destinadas à população infanto-juvenil e suas famílias.
- O eixo do controle social trata da participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas voltadas para a criança e o adolescente, por meio da ação de organizações da sociedade civil ou por meio das instâncias formais de participação estabelecidas na lei, que são os Conselhos dos Direitos.
- E, por fim, o eixo da defesa dos direitos, que consiste em zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente por meio de intervenções onde e quando houver ameaça ou violação desses direitos (Deslandes e Campos, 2015:2174).

O Conselho Tutelar atua no eixo de defesa dos direitos, “junto com outras instâncias do poder público e da sociedade civil, tais como a Justiça da Infância e Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Segurança Pública e os Centros de Defesa” (Deslandes e Campos, 2015). Já o Eixo da Promoção de direitos reafirma o dever do Estado em promover políticas básicas como saúde, educação, assistência social, esporte, lazer, cultura, etc. É um eixo de promoção transversal em que se exige o engajamento de diversos órgãos públicos, como por exemplo: órgãos de assistência básica (os Centros de Referência em Assistência Social - CRAS e os Centros de Referência Especializada em Assistência Social - CREAS); a Rede educacional e os operadores do direito à educação (professores, coordenadores e gestores); as Unidades básicas de saúde; o sistema de atendimento socioeducativo. Por fim, o Eixo de Controle Social é representado pelo CONANDA e pelos Conselhos dos direitos nas esferas Municipais e Estaduais, assim como outros conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas.

Diante disso, este capítulo situará as inovações trazidas pelo o ECA em seu papel de principal fiador dos direitos da criança e do adolescente. E buscará estabelecer uma base para entender a importância da atuação do Conselho Tutelar na relação com os demais atores da rede de proteção analisados no âmbito do projeto de pesquisa *Monitoramento Participativo da Vulnerabilidade Escolar: em*

*defesa da Cidadania da Criança e do Adolescente*³⁶, inseridas no Núcleo de Estudos sobre Escola, sociedade e democracia da PUC-Rio.

Esse capítulo nos ajudará também a pensar a respeito da profunda mudança do lugar da criança e do adolescente na sociedade. Nesse sentido, Burgos (2015) afirma que a mudança provocada pelo ECA passa a exigir novas práticas profissionais por parte do poder público em diversos campos como o do direito, da educação e da assistência social (Burgos, 2015:21), mas em que medida essas mudanças vêm, de fato, ocorrendo?

Em 1989, no bojo da Constituição Cidadã, com absoluta prioridade foi enviado ao Senado o Projeto de Lei nº193 que resultaria no ECA, sua principal função seria a regulamentação do Art. 227 da Constituição Federal. Em 1990 o projeto de Lei foi promulgado e um longo caminho tem sido construído para a garantia efetiva dos direitos previstos na Lei. A proposta do ECA vislumbrava uma significativa mudança cultural, para além da sua execução legislativa.

Como vimos no capítulo anterior, a criança e o adolescente passaram a ser vistos com sujeitos de direitos, deixando para trás a “situação irregular” a qual estavam submetidos pelo Código do Menor. No entanto, essa transformação em si deveria contar também com conjunturas políticas favoráveis ao que se desejava alcançar.

Para que a nova forma de tratar crianças e adolescentes fosse de fato erguida, a adoção da doutrina da “Proteção Integral à infância” deveria ultrapassar os limites de sua própria implementação e alcançar cada família e cada instituição. Não poderia haver, daquele momento em diante, mais nenhuma forma de exceção, crianças e adolescentes deveriam ter seus direitos assegurados, e sua “condição particular de desenvolvimento” respeitada (BRASIL, 1990).

Pilotti e Rizzini (2009) trataram de reconhecer, ainda na década de 1990, através da obra *A Arte de Governar Crianças*, o estágio em que se encontravam políticas sociais voltadas para a infância, ao produzirem uma leitura de sete mudanças que o ECA provocaria na sociedade, são elas:

³⁶ Coordenada pelo prof. Marcelo Burgos, a pesquisa sobre o funcionamento das redes de proteção dos direitos da criança e adolescente teve início em 2017.

- (i) Mudança no objetivo: concepção da criança como sujeito de direitos;
- (ii) Sobre o pátrio poder: ‘a falta de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder’;
- (iii) Detenção de menores: ‘nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente’;
- (iv) Direito de defesa: deixa de ser restrita ao curador de menor (figura do Código de 1979) ou Ministério Público (ECA), podendo ser exercido por outros atores durante o processo legal;
- (v) Internação de menores: não ocorre mais por tempo indeterminado;
- (vi) Posição do magistrado, não é mais absoluta;
- (vii) Institui mecanismos de participação da sociedade por meio de diferentes conselhos: CT e os demais conselhos para estabelecimento de políticas públicas – municipal, estadual e nacional.

Tomaremos estas expectativas de mudanças como referência para uma análise realizada em diversos relatórios elaborados por instituições e pesquisadores ao longo destes 28 anos de legislação.

O ECA é dividido em dois livros, a Parte Geral que corresponde ao livro I, onde constam os itens em que a criança e o adolescente passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos fundamentais e individuais, como por exemplo, o direito à vida e à saúde, à convivência familiar e comunitária, à liberdade, à educação, à proteção no trabalho, dentre outros, que devem ser assegurados com absoluta prioridade por toda a sociedade e pelo poder público. E o livro II, que traz a Parte Especial, com artigos voltados para a forma como os direitos prioritários serão garantidos. Nele se encontra o formato das políticas de atendimento, das medidas de proteção, de como agir diante da prática do ato infracional, delimita as responsabilidades dos pais ou responsáveis, integra novos atores como o Conselho Tutelar, por exemplo, dentre outras medidas. Na primeira parte, são definidos “quais direitos” fundamentais a sociedade deve garantir para a proteção de crianças e adolescentes, e na segunda, a maneira, o “como” alcançá-lo.

Para entender os efeitos do ECA desde sua concepção até os dias optamos por um recorte temporal para demarcar os principais avanços na sua implementação.

2.2. A fase de implementação (década de 1990)

Em *Avaliando a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente* Bazílio (2003) nos trouxe como ideia principal o questionamento se a década de 1990 teria sido uma década perdida para Infância, diante de tal questão apontou para os poucos avanços durante a década, demonstrando desde já o início dos impasses na implementação do ECA. Em seu trabalho de avaliação destacou quatro motivos para não reconhecer os avanços na década, que são: 1) os ataques aos direitos da juventude pobre; 2) a ausência de políticas de financiamento; 3) a fragilização do campo dos movimentos sociais sem financiamento para seguir na luta pela garantia dos direitos da criança e do adolescente; e Por fim 4) uma crise de gestão (Bazílio, 2003:31).

O autor argumenta que, uma vez que o ECA é a expressão da defesa de crianças e adolescentes, quando o sistema socioeducativo previsto pelo ECA, por exemplo, não funciona adolescentes estão condenados as suas condições de vulnerabilidade, por isso, uma ausência de política de financiamento para garantia de direitos de crianças e adolescentes tem um efeito tão negativo. O autor afirma que houve uma redução dos recursos por parte do governo federal com a extinção da FUNABEM/CBIA e LBA (em 1994) e com a consequente diminuição de repasses de recursos para os Estados, fundações ou entidades privadas. Além do fato de que os programas e projetos não tinham continuidade, o autor destacou também um movimento de “institucionalização do provisório”, que, segundo ele, acentuou uma desprofissionalização no campo, sendo esta uma característica marcante nos programas (*ibidem*: 32). Diante deste quadro, há uma fragmentação no campo dos direitos, assim, movimentos sociais, ONGs e intelectuais, passaram a disputar as verbas escassas direcionadas à causa. Por fim, aponta para uma Crise de Gestão, pois além da falta de conhecimento do poder público acerca da questão da infância e adolescência, ainda havia a ação de gestores que apenas se aproveitavam do cargo para realizar disputas políticas.

O destaque na avaliação elaborada por Basílio (2003) é que, ainda que o ECA trouxesse uma caracterização geral com dois tipos de medidas distintas, “as medidas socioeducativas” (cujas decisões competiam aos magistrados), e “as medidas protetivas” (desempenhadas, principalmente, por Conselhos Tutelares), os juízes de infância e juventude, na década de 1990, ainda operavam de forma repressiva. Como naquele período os Conselhos Tutelares ainda não tinham

conseguido alcançar um padrão de referência para a defesa dos direitos da criança e do adolescente, os juízes, muitas vezes, privilegiavam a medida de internação no lugar das medidas de proteção (Bazílio, 2003:44).

Nesse aspecto, essas duas caracterizações presentes no Estatuto retiraram dos tribunais a prioridade dos juízes das decisões sobre os direitos das crianças e adolescentes, buscando na proximidade com a própria população personagens que desempenhariam esse papel, os Conselheiros Tutelares.

A mesma ideia é trazida por Faleiros e Pranke (2000), que por demanda da Comissão Nacional “10 Anos do ECA”³⁷ realizaram um estudo com o enfoque na projeção de novas metas, além da avaliação dos resultados. O destaque foi dado em torno da capacidade de vocalização da sociedade através da participação na gestão pública, no entanto, não deixaram de reconhecer a tensão existente entre os atores que entraram em cena na defesa pelos direitos da criança e do adolescente e o Estado. Segundo os autores, o reconhecimento da criança como sujeito de direitos se chocava com o contexto do modelo neoliberal tão marcante na década de 1990 de desmonte das ações do Estado. Além disso, havia forte incidência de práticas clientelistas, sobretudo neste campo, por isso, os autores demonstraram preocupação com a conjuntura e com as possibilidades de desenvolver um projeto de sociedade como o ECA propunha.

Os autores analisaram também os avanços e retrocessos de cada governo do período analisado, Governo Collor (1990 a 1992), Governo Itamar Franco (1993 e 1994) e o Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 a 1999). O Governo Collor, marcou a transição do modelo anterior pautado no Código de menores, para a nova doutrina de proteção, ainda que com muitas limitações. O ECA entrou em vigor e sua implementação se deparou com o desmonte de políticas voltadas para a infância, ainda que sob forte discurso de “criança como prioridade”, até mesmo com a criação de um “Ministério da Criança”. Apesar disso, segundo os autores, a “Era Collor” ficou marcada pela redução da presença

³⁷ Comissão formada pelo CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), Fórum Nacional DCA (Fórum Nacional Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente) e Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) do Ministério da Justiça. O estudo foi solicitado ao CECRIA (Centro de Referências Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes) e à AMENCAR (Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente), que executaram o projeto.

do Estado em favor do mercado e intenso corte de verbas sociais (Faleiros e Pranke, 2000:43).

Para os autores, como ponto principal do relatório, o destaque à implantação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares marcaram os pontos positivos da década. Foi no Governo Itamar, em 1993, que o CONANDA realizou sua primeira Assembleia e iniciou suas funções, seu primeiro ato foi um diagnóstico nacional da situação da infância nos Estados, e a realização da I Conferência Nacional dos direitos da Criança, em 1994.

Foi também, em 1993 que ocorreu o episódio dramático da Chacina da Candelária, em que seis crianças foram mortas enquanto dormiam próximas à Igreja da Candelária, no Rio de Janeiro, o fato ficou internacionalmente conhecido. Ainda assim, de acordo com os autores, nem mesmo o marco provocado pela chacina foi capaz de sensibilizar os setores mais conservadores que aparentemente não reconheciam os direitos da Criança ratificados pelo Brasil. Foi então que em 1993, o parlamentar Benedito Domingos, criou o texto da PEC 171/1993³⁸ com o objetivo de alterar a redação do Art. 228 da Constituição Federal, rebaixando a imputabilidade penal de 18 anos para 16 anos. A proposta de redução da maioridade atualmente tramita Senado.

Sobre essa questão Rizzini e Vale (2014) em *Redução da maioridade penal, uma velha questão* traçam um percurso histórico sobre o tema com o objetivo de refletir sobre o recorrente ataque que se faz ao modelo previsto pela Constituição de 1988 e pelo ECA, que constantemente tomam forma através das violações aos direitos de crianças e adolescentes. As autoras compreendem esse fato como um ataque, em última instância, ao modelo democrático previsto. Essa afirmação dialoga diretamente com Rosemberg (2008) em sua proposta de investigar as representações sociais da criança e do adolescente entre os atores sociais que participaram da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), seu objetivo era compreender posteriormente as tensões e conflitos na sociedade a partir da nova lei. Tanto para Rosemberg (2008) quanto para Rizzini e Vale

³⁸ Sobre o tema da redução da maioridade penal, cabe destacar que as primeiras discussões no Brasil se deram em torno do caso do “menino Bernardino”, ocorrido na década de 1920. O menino Bernardino de 12 anos era engraxate e se indispôs com um cliente e foi preso numa cela com 20 adultos, nela foi brutalmente violentado, o fato na época gerou grande repercussão e pode ter pressionado o presidente Washington Luiz a assinar no ano seguinte o Código de Menores de 1927, que fixava em 18 anos a idade para imputabilidade penal.

(2014), setores conservadores atuam demonstrando equívocos na compreensão frente à noção de direitos estabelecidos pelas diretrizes e políticas aprovadas. Para Rizzini e Vale (2014) “o país vem se mostrando incapaz de implementar o que delibera”. Essa abordagem dialoga diretamente com as premissas dessa tese, que partilha dessa visão de “incapacidade” do país em cumprir o ECA, e avança no sentido de investigar a relação entre os fiadores últimos dos direitos da criança e do adolescente estabelecidos pelo marco normativo.

Voltando à avaliação dos governos, o período do Governo FHC (a partir de 1995), ficou marcado pela ausência de investimentos nas questões sociais, com uma agenda mais voltada para a estabilização da economia. Entretanto, durante a gestão FHC a área da infância e da adolescência passou a integrar o Ministério da Justiça, e uma das principais ações do Departamento da Criança e do Adolescente era “fazer cumprir o ECA” (Faleiros e Pranke, 2000:45).

Como principal ponto positivo, os autores enfatizaram a manutenção do texto do Estatuto no período analisado. E que, embora fosse um período de consolidação e poucos recursos, algumas metas foram alcançadas, como o fim dos grandes internatos e algumas conquistas pontuais na questão dos meninos em situação de rua, da violência, da exploração sexual, dos maus-tratos e do trabalho infantil.

Os autores também incluíram no balanço da década de 1990 uma sistematização de leis que foram de suma importância para a implementação do ECA, dentre elas, a Lei 8.242/91 que criou o CONANDA e regulamentou o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Lei nº 9.532/97, que estabeleceu novo limite para incentivos as doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a Lei 9.276/96 - Plano Plurianual para o período de 1996/1999, que traçou ações para criança e adolescentes nas políticas sociais públicas.

Da mesma forma, no que diz respeito à Educação, destacam-se: a Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, que ao estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional assegurou o ensino como obrigatório dos 7 aos 14 anos. Além da Lei 9.424/96 - FUNDEF – que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

Valorização do Magistério e a Lei 9.354/97 que criou o Programa de Garantia de Renda Mínima, vinculado à frequência de crianças e adolescentes à escola.

No que se refere à Assistência social, a Lei 8.742/93 Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, inclui a assistência à criança e ao adolescente em regime especial. Os autores destacam dois programas, o “bolsa escola” e o “renda mínima” como significativos para os direitos da criança e do adolescente, pois os mesmos garantiam o acesso à escola para uma população mais vulnerável.

Outro tema enfatizado por Faleiros e Pranke (2000) se refere ao combate ao trabalho infantil. O ECA determina a proibição do trabalho “noturno, perigoso ou insalubre” aos adolescentes, limitando aos 18 anos, além de limitar também qualquer tipo de trabalho aos adolescentes com menos de 16 anos, com exceção da condição de aprendiz a partir de 14 anos. Em 1994, foi criado o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e em 1996, foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a principal iniciativa de enfrentamento ao trabalho infantil. Outras medidas também foram evidenciadas pelos autores, como por exemplo, a proibição por parte do Governo à participação de empresas que utilizassem mão de obra infantil em licitações públicas. Em 1999, foi formada a Rede Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, que se consolidou como uma importante estratégia para a erradicação do trabalho infantil no Brasil.

O desafio colocado ao tema do trabalho infantil era o combate ao trabalho infantil doméstico, uma vez que no período referenciado muitas meninas ainda trabalhavam como empregadas domésticas de forma irregular entre os 10 e 17 anos. Segundo Faleiros e Pranke (2000), houve apenas 25% na redução desse tipo de trabalho entre 1990 e 1999, e os dados apontavam naquele momento que ainda que as crianças tivessem mais acesso à escola, não haviam deixado de trabalhar. Portanto, os indicadores analisados mostravam que em relação ao trabalho infantil o ECA ainda estava distante de garantir a proteção integral de crianças e adolescentes.

Já no que diz respeito à saúde, as ações para evitar a gravidez na adolescência foi um dos temas mais debatidos no período em questão.

Considerando os efeitos físicos, psicológicos e sociais que uma gravidez prematura provoca, tanto na vida da adolescente quanto de sua criança, cabe ressaltar que o ECA prevê direitos para as gestantes, como direito fundamental à saúde.

A Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes também foi uma questão muito debatida na década. Em 1995, foi lançada a Campanha Nacional de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, as pesquisas realizadas naquele momento possibilitaram ao Governo reconhecer o caráter econômico e simbólico do fenômeno do abuso e da exploração sexual. Principalmente, por entender que a população infanto-juvenil era levada a essa prática de forma forçada ou induzida, diante da situação econômica da família.

A violência contra crianças e adolescentes foi outra importante evidência ressaltada nos debates em torno do ECA, na década de 1990. Jacobo Waiselfsz (1998 e 2017), em seu livro “Mapa da Violência, os Jovens do Brasil”, denunciou o alto índice de homicídio de jovens por causas externas³⁹, embora seu recorte etário na década de 1990 tenha sido entre 15 e 24 anos, foi o suficiente para chamar a atenção para o tema voltado para crianças e adolescentes. Em estudos mais recentes, o autor passou a apresentar os dados com o recorte etário de 0 a 19 anos. A taxa de óbitos por homicídios de crianças e adolescentes por cada 100 mil habitantes na década de 1990 passou de 7,7% para 10,6%. Em números absolutos, 56.069 crianças e adolescentes foram assassinados na década de 1990 (Waiselfsz, 2017:6). Podemos perceber que a primeira década regulamentada pelo ECA não conseguiu conter a violência praticada contra a crianças e adolescentes.

Por outro lado, foi também na década de 1990, que surgiram importantes instrumentos para garantia de direitos da infância e adolescência. Em 1997, o Plano Nacional de Direitos Humanos incluiu a criação de um sistema nacional de registro e tratamento da informação sobre a promoção e defesa dos direitos fundamentais preconizados pelo ECA, o Sistema de Informações para a Infância e

³⁹ Termo utilizado pelo DataSus (Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, que surgiu em 1991 e tornou-se uma importante ferramenta para identificação de qualquer tipo de violência praticada contra crianças e adolescentes), o termo “causas externas” significa “óbito decorrente de lesão provocada por violência (homicídio, suicídio, acidente ou morte suspeita)”, na pesquisa citada foram considerados apenas os dados referentes a homicídio.

Adolescência (SIPIA)⁴⁰. Segundo Rizzini (2010:72), somente a partir 2003, o SIPIA passou a ser gerido pela Secretaria de Direitos Humanos, por meio da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. O SIPIA é, portanto, um sistema de registro e tratamento de informações que deveria ser utilizado como instrumento para ação dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direitos, nos níveis Municipal, Estadual e Federal.

Apesar disso, os Conselhos Tutelares, responsáveis por receber e apurar denúncias sobre violações dos direitos da criança e do adolescente – que incluem, por exemplo, maus-tratos, evasão escolar, trabalho e prostituição infantil ou do adolescente – passaram a contar, apenas em 2009, com o programa SIPIA-CT Web para o qual se dirigem de imediato as demandas sobre a violação dos direitos assegurados à criança e ao adolescente. De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), através do Cadastro Nacional de Conselhos Tutelares (SDH, 2013), o Brasil até 2012 contava com 5.906 Conselhos⁴¹, apenas doze cidades nunca tiveram um Conselho Tutelar. Assim, o SIPIA-CT Web desde a década de 1990 já se constituía como um promessa de ser um poderoso instrumento a serviço do ECA.

Outro importante instrumento de proteção à infância que também surgiu na década de 1990 foi o “Disque 100”, criado pela Associação Brasileira Multidisciplinar de Proteção à Criança e ao Adolescente (ABRAPIA), em 1997, que por sua vez só passou a ser operado pelo Governo Federal, assim como o SIPIA, em 2003. Trata-se de um serviço de denúncia por telefone, gratuito e de âmbito nacional, que nesse período observado tinha como objetivo apenas acolher denúncias de violência contra crianças e adolescentes às violações dos seus direitos. Convém lembrar que as denúncias feitas pelo disque 100 são distribuídas para os Conselhos Tutelares de acordo com a região.

Resta ainda dizer, por fim, que de modo geral, segundo os balanços elaborados para analisar a primeira década de existência do ECA, podemos notar

⁴⁰ Disponível em: <https://www.sipia.gov.br/>. Acesso em: 09 jan. 2018.

⁴¹ Segundo o Cadastro, 632 CTs a menos do que seria necessário para garantir a proporção de um Conselho para cada 100.000 habitantes de cada município recomendada pela Resolução 139 do CONANDA. Além disso, 277 municípios têm menos conselhos do que o recomendado. Segundo o IBGE (2012), na Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012, do total de 5.565 municípios brasileiros, 5.526 municípios possuem Conselho tutelar, portanto, 39 municípios brasileiros não contam com a estrutura do órgão de proteção.

que esta foi marcada por importantes avanços para a implementação efetiva da lei, mas que operou, sobretudo, sob diversos obstáculos de uma sociedade ainda baseada em práticas de repressão e com um Estado ainda muito centralizador, que não havia implementado o novo modelo legitimado pela Constituição de 1988, que instituiu a descentralização e a participação dos municípios como eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira⁴². E ainda que tenham avançado, seus principais porta-vozes, os Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares ainda estavam fragilizados quanto à formulação de políticas públicas voltadas para a infância, resultando em uma fragmentação das políticas voltadas para o segmento.

2.3. Os primeiros efeitos (década de 2000)

O relatório de avaliação sobre a incidência do ECA com ênfase na década de 2000 será apresentado aqui com base nas análises feitas por Rizzini (2010) em *Direitos humanos de crianças e adolescentes: 20 anos do Estatuto*, o relatório coordenado por Rizzini (2010) sobre os 20 anos do ECA foi uma ação da Secretaria de Direitos Humanos com o objetivo de avaliar os passos e entraves na concretização do Estatuto nas políticas públicas e que culminou na edição de um livro⁴³.

Além de reconstituir as bases da configuração dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, o relatório trouxe grande contribuição para entender o alcance do ECA através de uma apresentação bem detalhada acerca do Sistema de Garantia dos Direitos (SDGCA) e seus eixos. Além disso, trouxe também uma reflexão sobre os avanços conquistados e a elaboração de uma agenda política do campo dos direitos da infância e adolescência para os próximos anos.

De acordo com o relatório, desde os anos 1990, o Brasil apresentou avanços no que diz respeito à situação da infância e adolescência, e ao apresentar diversos indicadores, comprova os primeiros efeitos do ECA, tais como:

⁴² Sobre esse ponto ver Arretche (2002).

⁴³ O estudo foi Coordenado por Irene Rizzini, elaborado em parceria com o Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (Ciespi), em convênio com a PUC do Rio de Janeiro.

[...] redução da extrema pobreza a menos de um quinto; aumento da expectativa de vida em mais de 6 anos; redução da mortalidade infantil em 58%; decréscimo da mortalidade materna por causas diretas em cerca de 60%; recuo no percentual de crianças desnutridas, de 20% para menos de 2%; diminuição em 30% do número de partos na faixa etária de 10 a 19 anos, na última década; e, ainda, elevação da taxa de escolaridade no ensino fundamental e médio, com a diminuição da diferença entre brancos e pretos/pardos e entre as áreas urbana e rural (Rizzini, 2010:6).

Partindo dos resultados da década anterior, em sua avaliação a autora direcionou o foco de análise para uma estrutura que estava em construção com a implementação do ECA, ou seja, políticas, órgãos, instituições e serviços que compunham o Sistema de Garantias dos direitos da criança e do adolescente.

A leitura que a autora faz desta perspectiva é que o ECA deveria ser posto lado a lado com a formulação de políticas intersetoriais e em diálogo com outras legislações setoriais, também conforme apontado na década de 1990, além disso, acrescentou acontecimentos que marcaram a década de 2000, como, por exemplo, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social -Resolução nº 145 de 2004, a regulação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, a Criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), em 2006, o Lançamento do Plano Nacional do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e a Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ambos também em 2006.

No que diz respeito ao controle social, desde sua criação até 2010, o CONANDA aprovou 143 resoluções, dentre elas, as que mais se destacaram durante a década foram: Resolução nº 75/2006, que estabelece os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares; a Resolução nº 105/2005 e a nº 106/2005 que estabelecem parâmetros para a criação de Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes; a Resolução nº 113/2006, que dispõe sobre parâmetros para formação continuada dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente SGDCA; e Resolução nº 137/2010, que dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos direitos da criança e do adolescente.

A Resolução nº 75/2006, segundo Rizzini (2010), foi muito importante para acelerar a implementação dos Conselhos Tutelares, que, principalmente, por operarem na “ponta” de todo o Sistema de garantias de direitos e acompanharem cotidianamente a realidade de crianças e adolescentes, foram fundamentais para garantir a operação do fluxo no Sistema.

O Conselho Tutelar não está completamente isolado nessa função de “ponta” no eixo da defesa dos direitos no SGDCA, há também outros órgãos responsáveis, tais como, Promotorias Públicas, Varas da Infância e Juventude, Defensorias Públicas, Delegacias Especializadas⁴⁴, Secretarias Estaduais de Segurança Pública e os Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECAS)⁴⁵, organização da sociedade civil, criada em 2009 para defender e promover direitos de crianças e adolescentes.

A autora também ressalta que com os Art. 110 e 111 do Estatuto, um importante personagem nessa trama de defesa dos direitos entra em cena: o Ministério Público. Uma vez que para que o adolescente seja privado de sua liberdade, procedimentos judiciais devem ser instaurados, o Ministério Público, altera o campo de sua atuação e passa a desempenhar novo papel, operando na fiscalização neste novo paradigma de proteção.

Outra observação que o relatório nos traz é acerca dos resultados positivos obtidos através do “Disque 100”:

Somente no período entre 2003 e outubro de 2010, foram registrados mais de 2,53 milhões de atendimentos e encaminhadas 140,1 mil denúncias, provenientes de 4.885 municípios, representando 88% das cidades das 27 unidades federativas do país. As denúncias mais frequentes foram negligência (34%), seguida por violência física ou psicológica (34%), e violência sexual (32%) (Rizzini, 2010:71).

⁴⁴ Segundo a autora, “cabe ainda destacar o papel fundamental das Delegacias Especializadas da Infância e Adolescência. Tais delegacias promoveram uma maior visibilidade aos casos de abuso e maus-tratos, reforçando, no cotidiano, a ideia geral de que esses cidadãos em desenvolvimento devem ser respeitados por toda a sociedade” (RIZZINI, 2010:70).

⁴⁵ “Os CEDECAS oferecem serviços jurídicos e sociais para orientar as famílias e responsáveis sobre situações de violação de direitos (trabalho infantil, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, ameaça de morte, violência física e psicológica, acesso à escola e documentação básica, situação de rua, ato infracional praticado por adolescente), acionar o Judiciário, a Promotoria, Defensoria e Conselho Tutelar na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, denunciar casos de violação de direitos, divulgar a legislação da infância e propor ações ao governo para melhoria da qualidade de vida de todas as crianças e adolescentes e de suas famílias”. Informação Disponível em: <https://cedecarj.org.br/institucional/>

Na mesma linha, com o objetivo de denunciar as constantes violações do direito à vida de adolescentes, a Secretaria de Direitos Humanos, em parceria com o Observatório das Favelas (2009), criou no fim da década de 2000 o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA). O índice é calculado em 2009, com base em 300 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, foi de 2,03 adolescentes assassinados antes de completar 19 anos (no universo de mil adolescentes de 12 a 18 anos). A probabilidade do homicídio era quase doze vezes maior para os meninos e mais que o dobro para os meninos negros. A maior parte dos homicídios era cometida com arma de fogo (Rizzini, 2010:48). Atualmente, os dados permanecem alarmantes, para cada mil adolescentes, 3,65 correm o risco de serem assassinados antes de completar 19 anos. Os dados são relativos ao ano de 2014, e estima-se que entre 2015 e 2021, um total de 43 mil adolescentes pode ser assassinado nesses 300 municípios analisados (Cano e Melo, 2014).

Ao mesmo tempo em que há uma redução no número de mortes de crianças menores de 1 ano, passando de 95.938, em 1990, para 37.501, em 2015. Neste mesmo período, o número de adolescentes de 10 a 19 anos que foram assassinados passou de 4.754 para 10.290 (Cano e Melo, 2014). Segundo Rizzini (2010), como a maioria dos crimes se dá em grandes centros urbanos do país, em geral, em comunidades com fortes indícios de desigualdade social, este se torna um grande desafio para a efetivação do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, conforme previsto pelo ECA. Um exemplo atual são as constantes incursões da polícia do Rio de Janeiro para reprimir o tráfico de drogas, o que muitas vezes, ocorre em horário escolar, cerceando o direito à educação e à convivência comunitária de uma só vez⁴⁶.

Sobre o tema da convivência familiar e comunitária, a autora destaca as mudanças propostas pelo ECA no que diz respeito ao abrigoamento. De acordo

⁴⁶ Sobre esse assunto ver “O Rio precisa de uma política de segurança que salve vidas” em Ramos (2018) Publicação do Centro de Estudos e Cidadania – CESEC sobre atual situação da intervenção militar a qual está submetido o Estado do Rio de Janeiro desde o dia 21 de fevereiro de 2018 através do Decreto Legislativo nº 10, de 2018. A publicação denuncia, entre outras ocorrências, a morte do adolescente Marcos Vinícius, de 14 anos, vítima de um disparo durante uma operação policial na Favela da Maré enquanto ia para a escola. As últimas palavras da criança ditas à sua mãe foram: “Eu sei quem atirou em mim, eu vi quem atirou em mim. Foi o blindado, mãe. Ele não me viu com a roupa de escola?” Sobre o assassinato de crianças e adolescentes a caminho da escola ver: “Assassinato de Marcos Vinícius não é caso isolado.

Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/participacao/assassinato-de-marcos-vinicius-nao-e-caso-isolado/>

com Rizzini (2010), poucas foram as mudanças ao longo dos 20 anos do Estatuto, crianças e adolescentes continuam sendo encaminhadas para abrigos que não oferecem condições de cumprir o previsto na Lei. Rizzini e Rizzini (2004) em *A Institucionalização de crianças no Brasil* ressaltam o fato de que “o abrigo acaba sendo entendido como muro que isola e não como um teto que protege”. O estudo tinha como principal objetivo contribuir para o entendimento das “tortuosas vias” que conduzem crianças e adolescentes que necessitam de proteção pelo Estado (Rizzini e Rizzini, 2004:10).

As crianças e adolescentes podem ser encaminhados aos abrigos diante das seguintes situações: por sua própria família, quando a mesma não puder garantir seus cuidados mínimos, ou podem ser encaminhados pelo Juizado da Infância e Juventude. E em geral, em casos em que foram abandonados pela família, casos de violência praticados pela própria família, ou, para cumprir medidas estabelecidas de privação de liberdade as próprias crianças e adolescentes podem procurar um abrigo em busca de ajuda diante de casos de violência, risco de vida ou pobreza extrema da família; Podem ser encaminhados também por outros agentes (assistentes sociais, policiais, etc) desde que se encontrem em situação de rua, nesse caso as mesmas seguem para instituições de triagem; Podem ser encaminhados pela Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA), se forem vítimas de violações, ou encaminhados pela Delegacia Especializada de Crianças e Adolescentes, se praticarem algum ato infracional; e por fim, podem ser encaminhados ao abrigo pelo Conselho Tutelar, caso seja comprovada a violação dos direitos da criança e do adolescente.

O tema do abrigamento aparece como central em todas as discussões acerca do ECA, e está longe de ser resolvido. Também está diretamente relacionado ao tema da redução da maioridade cujo objetivo principal é a punição de adolescentes à moda antiga, ou seja, conforme o Código de menores. As denúncias aos abrigos continuam revelando as mesmas violências praticadas nos internatos antes da existência do ECA, superlotação e violência continuam ditando as regras do local. O Estatuto prevê que apenas adolescentes a partir dos 12 anos podem ser responsabilizados por seus atos, e portanto, ter a sua liberdade privada, caso pratiquem atos infracionais. Nas demais situações citadas acima, os

adolescentes só podem permanecer no abrigo por três meses, na tentativa de garantir o direito à convivência familiar e comunitária.

Convém lembrar que é somente após a aplicação da medida — que pode ser protetiva (quando a criança ou o adolescente sofrem a violência) ou socioeducativa (quando o adolescente pratica o ato infracional) — que as crianças e adolescentes podem ser encaminhados aos referentes abrigos. E uma das principais mudanças do ECA é que a medida socioeducativa só pode ser aplicada por autoridade judicial, como forma de se opor à uma “criminalização da adolescência pobre” (Rizzini, 2010:94).

Nesse contexto, Rizzini (2010) já apontava como um dos principais avanços dos 20 anos do ECA a criação, em 2006, do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), instituído a partir da Resolução nº119 do CONANDA⁴⁷. O principal objetivo com a criação do SINASE era promover uma série de mudanças para a política socioeducativa, que desde o ECA não havia sido regulamentada, era algo que, no entanto, ficou apenas como promessa para a década de 2000, pois de fato só em 2012 foi implementado.

A mesma ideia é trazida por Moreira et al. (2016), que junto com o Conselho Federal de Psicologia (CFP) lançaram o livro *Estatuto da Criança e do Adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades* que é um conjunto de textos sobre os 25 anos do ECA. No trecho a seguir, um dos autores da obra ressalta a importância do papel do SINASE e o impacto da implementação do mesmo para a relação do ECA com a sociedade.

O SINASE que poderia acalmar as vozes contra a aparente impunidade dos jovens infratores, pondo em prática aquilo que o ECA preconiza em termos de medidas socioeducativas, foi postergado por vinte anos. Essa lacuna de tempo absurda propiciou confusões de caráter jurídico que açodou as relações entre as vítimas e o poder público. A mídia tornou-se porta-voz de grupos que já não acreditavam na eficácia da legislação. Iniciou-se uma onda de desconfiança acerca do Estatuto, ora sendo visto como avançado, fora da “realidade” brasileira, ora como extremamente “protetor”, confirmando o paternalismo que estaria disseminado nas relações sociais. Desse modo, começou a pairar no senso comum a pior das imagens, a de que essa situação estaria fomentando a ‘indústria do crime’ (Souza, 2016:25).

⁴⁷ A resolução dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/119-resolucao-119-de-11-de-dezembro-de-2006/view>

Dentre outras principais mudanças, o SINASE estabeleceu como responsabilidade dos municípios a oferta de programas destinados à execução das medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade). Outra mudança é que passaria aos Estados a aplicação das medidas privativas de liberdade (internação e semiliberdade). Uma vez que o modelo passa a ser socioeducativo, e não mais punitivo, a educação passa a ser a base da unidade de internação, o que quer dizer que os adolescentes em conflito com a lei devem ter como prioridade a inclusão social e acesso a direitos básicos.

Retornando a análise de Rizzini (2010), sobre a década de 2000, outro ponto em comum com a década anterior é a observação da autora que “entre 2003 e 2007, foram apresentadas 29 Propostas de Emendas à Constituição (PECs) no Congresso Nacional sobre a redução da maioridade penal, variando de 12 a 17 anos” (Rizzini, 2010:98). Nenhuma proposta foi levada à frente, na Constituição de 1988 ainda permanece a idade de 18 anos, mas ainda assim, mais uma vez reforçamos que esse é um ponto de contestação recorrente e que indica baixo consenso entre a sociedade no estabelecimento de suas leis no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes.

Como último recorte do balanço realizado sobre a década de 2000, a autora evidencia avanços que transitam entre o campo da educação e a defesa dos direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, em 2001, a LDB foi alterada pela Lei nº 10.287/2001 para responsabilizar a escola, o Conselho Tutelar do Município, o juiz competente da Comarca e o representante do Ministério Público pelo acompanhamento sistemático do percurso escolar das crianças e dos jovens. A escola passa a ter que apresentar a relação dos alunos que venham a apresentar uma quantidade de faltas acima de 50% do percentual permitido em lei⁴⁸.

Outra importante articulação do direito à educação com a defesa dos direitos da criança e do adolescente foi a criação do Programa bolsa Família, que a partir de 2003 passou, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), a integrar vários benefícios sociais em torno do programa. O Programa de transferência de renda traz alguns compromissos assumidos por seus

⁴⁸ Segundo o Art. 24 Inciso VI da LDB, “o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de 75% do total de horas letivas para aprovação”.

beneficiários, através das chamadas “condicionalidades”, dentre elas a que mais nos interessa são as que dizem respeito a uma maior articulação com a escola através do acompanhamento da frequência escolar dos alunos filhos de beneficiários dos programas. Conforme a regulamentação, crianças e adolescentes com idades entre 6 e 15 anos devem ter, no mínimo, 85% de presença nas aulas. Para jovens de 16 a 17 anos, a frequência mínima exigida é de 75%⁴⁹.

Como previsto no ECA a escola deve comunicar a infrequência ao Conselho Tutelar⁵⁰, mas atualmente, para monitorar a situação, além da relação direta das escolas com o Conselho tutelar e Ministério Público (através da Ficha de Comunicação de aluno infrequente – FICAI⁵¹), os professores e gestores, em parceria com o Ministério da Educação, têm como tarefa registrar a frequência escolar dos estudantes de 6 a 17 anos através do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família (Sistema Presença)⁵².

Dados do Sistema Presença apontam para o avanço da infrequência como um possível aumento da situação de vulnerabilidade, no entanto, demonstram significativo avanço no cumprimento da condicionalidade do programa Bolsa Família acerca da frequência escolar:

Em abril e maio de 2007, primeiro ano da série histórica, apenas 68,94% dos alunos cujas famílias eram beneficiárias do Bolsa Família frequentavam diariamente as salas de aula. [...] Dos mais de 15 milhões de estudantes beneficiários do Bolsa Família, 12.407.722 (93,80%) cumpriram o percentual mínimo exigido pelo programa, que é de 85%, e 820 mil (6,20%) descumpriram a condicionalidade⁵³.

⁴⁹ Informações retiradas do site do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/setembro/bolsa-familia-saiba-quais-sao-as-regras-para-participar-do-programa>

⁵⁰ Segundo o Art. 56 do ECA “os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: I - maus-tratos envolvendo seus alunos; II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; III - elevados níveis de repetência” (BRASIL, 1990).

⁵¹ Sobre a FICAI ver Rocha e Londeiro (2005) e sobre o tema da infrequência ver Burgos (2014), Burgos et al (2015) e Guindani e Silva (2016 e 2017).

⁵² Informações encontradas no site: <http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br/presenca/controller/login/efetuarLogin.php>

⁵³ Informações retiradas do site: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2017/07/frequencia-escolar-de-alunos-do-bolsa-familia-tem-segundo-melhor-resultado-da-historia>

Por fim, este inventário sobre os primeiros 20 anos do ECA, acentua avanços que sua implementação trouxe para a garantia de direitos de crianças e adolescentes, mas apesar disso, também demonstra o que Rizzini (2010) chama de “cotidiano persistente de negação”, que é a constante negação às crianças e adolescentes de seus respectivos direitos (Rizzini, 2010). Nesta década observada, embora, já existisse um distanciamento do período de aplicação do Código de menores, este ainda permanece como uma sombra sobre o ECA dificultando sua compreensão.

2.4. Os 25 anos do Estatuto (década de 2010)

A partir de 2010, já é possível notar certa valorização do conhecimento sobre os efeitos do ECA na sociedade, aos poucos, as críticas à ausência de ações do Estado apresentadas na década de seu surgimento vão ficando para trás. O foco de análise passou a ser as instituições criadas ou renovadas pós Estatuto, com ênfase na participação e implementação de medidas protetivas.

Entretanto, essa nova configuração se aproxima do marco de 25 anos do ECA, que serão aqui relatados de forma comparativa e complementar, trazendo à tona aspectos que se destacam por suas diferenças ou por repetição sistemática ao longo das décadas. Serão apresentados quatro relatórios que compõem um quadro de avaliação dos 25 anos do ECA, a partir da década de 2010.

O primeiro é o relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) *Estatuto da Criança, 25 anos: Avanços e Desafios para a infância e a adolescência no Brasil* (UNICEF, 2010), que retoma importantes temas como a redução da mortalidade infantil, a significativa melhora nos indicadores relacionados à educação e a estruturação e implementação de políticas de assistência, porém, nos chama a atenção pela questão da violência. Apesar dos avanços, o número de crianças e adolescentes que são assassinados diariamente, ou que sofrem qualquer tipo de violência, ainda é um marco na trajetória de meninos e meninas que passam ao largo dos princípios estabelecidos pelo ECA.

O segundo é o *Relatório Avaliativo ECA 25 anos + direitos – redução* (BRASIL, 2016) que foi um instrumento de avaliação elaborado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal, em parceria com o Programa

das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Composto por um grupo de trabalho intersetorial que envolveu 15 ministérios e 5 órgãos especializados, o relatório apresenta um balanço da Lei que vai desde as conquistas alcançadas no período até os principais desafios contemporâneos. Seu objetivo principal é, além de consolidar os direitos da infância brasileira, contribuir para constituição de políticas públicas que possam impedir qualquer tipo de retrocesso dos direitos humanos e efetivar os direitos garantidos por lei às crianças e adolescentes.

Já o livro *Estatuto da Criança e do Adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades* de Moreira et al. (2016) traz uma perspectiva diferenciada dos relatórios mais técnicos e se propõe a ser uma reflexão acadêmica dos 25 anos do Estatuto sob o ponto de vista de integrantes do Coletivo Ampliado do Conselho Federal de Psicologia (Psicologia Jurídica), em parceria com Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). O livro traz três eixos para reflexão, são eles: “História, políticas e fundamentos: um olhar sobre o ECA”, “Proteção, Participação Social e Acolhimento Institucional” e “Socioeducação e o sujeito adolescente”.

Já o quarto relatório é mais específico, é o Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE (BRASIL, 2018), o documento é referente ao ano de 2017, portanto com dados atualizados sobre a situação de adolescentes que praticaram atos infracionais, o que permite alcançar uma avaliação tanto do cenário das “unidades de privação” ou “restrição de liberdade”, quanto do perfil desses atos infracionais praticados por adolescentes.

O tema de maior destaque e controvérsia é sem dúvida o elevado número de crianças e adolescentes vítimas de homicídio em todo o país diante de uma legislação tão avançada em termos de direitos. Segundo os dados preliminares do DATASUS⁵⁴, um total de 10.500 crianças e adolescentes foram assassinados em

⁵⁴ Os números correspondem a todo tipo de agressão que levou a óbito, o período é referente ao ano de 2016, no entanto, os dados consolidados não se encontram ainda disponíveis para consulta, esta era a situação da base nacional em 19/09/2017. Em 2015, os dados consolidados foram de 10.612 assassinatos por ano, uma média de 29 de crianças e adolescentes mortos por dia. Dados disponíveis no Link: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/pobt10uf.def>

2016, o equivalente a 28 homicídios por dia ou, o que seria equivalente a quase cinco chacinas da Candelária por dia no país⁵⁵.

O relatório da UNICEF (2015) trouxe dados alarmantes que apontam para a impunidade diante dessas violações de direitos, explicitados na falta de investigação e na tentativa de responsabilizar os próprios adolescentes pela violência. No entanto, a despeito disso, em estudos como *Efeito da Mudança Demográfica sobre a taxa de homicídios no Brasil* pesquisadores como Cerqueira e Moura (2015), apresentaram um estudo sobre o impacto do efeito demográfico na taxa de homicídio do país, segundo os autores, a criminalidade está fortemente relacionada ao sexo masculino, num ciclo que se inicia na pré-adolescência e atinge seu auge entre 18 e 24 anos. O que nos leva a uma indagação, afinal, os adolescentes entre 16 e 17 morrem mais ou matam mais?⁵⁶ O estudo dobre as taxas de homicídio do país e efeito demográfico não leva em consideração os dados do DATASUS que apontam para o alto índice de assassinatos de crianças e adolescentes no país, nem tampouco considera o ECA e seus recursos para garantia de direitos.

O sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz (1998, 2015, 2016 e 2017) tem se debruçado desde a década de 1990 sobre o tema. Segundo o autor, o Brasil é liderança em números absolutos de assassinatos no mundo, e no que diz respeito à violência letal contra crianças e adolescentes é o terceiro da lista, ficando atrás somente do México e El Salvador.

Recentemente, Waiselfisz (2017) em seu estudo “Homicídios de Crianças e Adolescentes” se dedicou a aprofundar sua pesquisa em relação ao perfil deste crime cometido contra crianças e adolescentes, concluiu que o perfil mais atingido são os adolescentes do sexo masculino, jovens negros entre 16 e 17 anos. Seu estudo destaca que o país está passando por uma “epidemia de homicídios” e

⁵⁵ Para ilustrar os dados atualizados através do DATASUS, utilizamos a perspectiva de escala adotada por Waiselfisz (2015 e 2017) que compara os números encontrados com episódios dramáticos conhecidos pela maioria da população brasileira, e até mesmo internacionalmente. A Chacina da Candelária, em 1993, evento em que seis crianças foram assassinadas na rua em frente a igreja de mesmo nome.

⁵⁶ Segundo o estudo do UNICEF, “[os] adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em unidades de internação praticaram 27.428 atos infracionais em 2015. Desse total, 46% (12.724) foram classificados como análogo a roubo e 24% (6.666) foram registrados como análogo ao tráfico de drogas. O ato infracional análogo ao homicídio foi registrado em 10% (2.788) do total de atos praticados (UNICEF, 2015:28).

ainda que exista um Estatuto assegurando a proteção e garantia de direitos a crianças e adolescentes o homicídio é a sua principal causa de morte (Waiselfisz, 2017:2).

Diante dos dados obtidos pelo Datasus e analisados nos mapas de homicídios, Waiselfisz (2016) lança a hipótese de que há uma “blindagem educacional”, ou seja, o autor reconhece a capacidade protetiva da educação em relação aos homicídios, e destaca a falta de estudos que relacionem homicídio e escolarização. Essa “blindagem” é percebida principalmente entre os grupos mais jovens da população, justamente o setor mais afetado por este tipo de violência. A educação é, portanto, apresentada como um escudo contra o homicídio de crianças e adolescentes. O autor estabelece uma relação entre o nível de escolaridade e de violência, logo, quanto menor o grau de escolaridade, maior o risco de ser vítima de homicídio no Brasil.

Cruzando os dados dos Mapas da Violência (2016), o autor concluiu que a chance de um jovem com idade entre 15 e 19 anos, que teve apenas três anos de estudo, morrer assassinado é 4.473% maior do que de quem estuda doze anos ou mais. Assim, o autor conclui que a escolaridade reduz significativamente o risco de morte por homicídio, o que para nosso estudo ressalta a capacidade protetiva da escola, e por fim, do ECA garantidor, entre outros direitos, do direito à educação.

Assim, diante dos dados sobre homicídios de crianças e adolescentes no país, podemos afirmar que há uma banalização da violação dos direitos, pois cotidianamente um grande contingente de meninos e meninas escapam aos olhos do ECA, e por consequência, aos de seus agentes (o que inclui o Conselho Tutelar, o Ministério Público, a Escola e o CRAS). Ao mesmo tempo em que os direitos de crianças e adolescentes são violados, nota-se que o setor conservador presente nas décadas anteriores e que revelaram um “cotidiano persistente de negação” do marco normativo (Rizzini, 2010), ainda se faz presente nesta década analisada e se apresenta ainda como uma tensão permanente. Esta tensão, além das situações de violação, também se vê em torno do tema da Redução da maioria penal, que há 25 anos está em debate, demonstrando que apesar da pressão de diversos setores, a doutrina de proteção integral presente na Constituição de 1988 está garantindo o direito dos adolescentes no país.

Nesse sentido, Waiselfisz considera que:

Os esforços para diminuir a maioria penal seguem certa tendência em culpar as vítimas. A violência – em especial quando envolve jovens negros e pobres – é aceita, e até mesmo vista como necessária em alguns casos. Essa aceitação é observada inclusive entre instituições estatais cuja responsabilidade principal é a segurança e o cuidado dos cidadãos brasileiros (Waiselfisz, 2017:14).

No mesmo contexto, outro dado alarmante evidenciado pelo relatório UNICEF (2015) é o fato de que desde a aprovação do ECA o número de homicídios de crianças e adolescentes dobrou. E mais, “a taxa de homicídio entre adolescentes negros é quase quatro vezes maior do que aquela entre os brancos (36,9 a cada 100 mil habitantes, contra 9,6 entre os brancos)”, o que é associado aos conflitos entre facções rivais do tráfico de drogas (UNICEF, 2015:32).

Da mesma forma, Moreira et al.(2016) também reconhecem nesses 25 anos do ECA o avanço do narcotráfico como elemento constante nas análises sociais para explicar esse fenômeno comum na vida de crianças e adolescente de origem popular, em especial, moradores de periferia e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Mas, sobretudo, sublinham os perigos desse reconhecimento no sentido de fortalecer discursos moralizadores que tendem a reafirmar a condição dos adolescentes como “perigosos”, e não como sujeitos de direitos que deveriam ser protegidos pelo Estado e pela sociedade. Bem diferente do início da década de 1990, quando a sociedade havia chegado a um alto grau de sensibilização diante da violência contra crianças e adolescentes, principalmente, moradores de rua.

Toda essa discussão aparece frequentemente sob o tema da Redução da Maioridade penal, que apesar de estar presente desde 1993, ganhou força na última década. Duas frentes são exploradas, a redução da idade para imputação penal e aumento no tempo de internação em medidas socioeducativas para os casos de atos infracionais cometidos por adolescentes.

Outro tema frequente nos relatórios é a aplicação das medidas socioeducativas⁵⁷ aos adolescentes que praticam atos infracionais e sua inserção no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Para Moreira e

⁵⁷ Sobre cumprimento de medidas socioeducativas ver Silva (2010 e 2013).

Costa (2016) estas medidas “revelam-se como prática e experiência de pura penalização, esvaziada de conteúdo ou eficácia educativa” (Moreira e Costa, 2016:51). Já o relatório do UNICEF (2015), destaca os avanços obtidos com o ECA, no sentido de crianças e adolescentes não estarem mais submetidos apenas às decisões dos juízes de menores, como no Código de 1979.

Conforme a avaliação do UNICEF (2015), os adolescentes infratores deveriam ter a medida de internação utilizada somente como último recurso para responsabilização de seus atos, conforme delimita o SINASE. Porém, é também observado que o SINASE não está sendo implementado de forma efetiva, pois os seus centros de internação ainda revelam irregularidades, as unidades estão superlotadas e sem condições de higiene e salubridade. Os projetos pedagógicos propostos pelo sistema também não estão sendo implementados, sem contar com o elevado número de mortes de adolescentes nas dependências do SINASE em internações compulsórias, quando deveriam ter sido consideradas medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade).

Corroborando com essa ideia, o relatório avaliativo produzido pela Secretaria de Direitos Humanos (BRASIL, 2016) destaca o caráter das mudanças no sistema de justiça da infância e juventude garantidas pelo ECA e pelo SINASE, apontando para um caminho mais pedagógico do que punitivo.

Quatro das medidas do ECA não pressupõem a privação de liberdade do/a adolescente: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida. A internação em estabelecimento educacional é uma medida socioeducativa de privação de liberdade do/a adolescente e a semiliberdade é uma medida de restrição, e deverão ser aplicadas pelos princípios de brevidade e excepcionalidade (BRASIL, 2016:101).

Segundo o Relatório avaliativo, a mídia ajuda a forjar a percepção de que uma parcela de adolescentes é violenta e que estão envolvidos com o mundo do crime, restando a internação como única resposta dada pela segurança pública e pelo próprio sistema de Justiça, desprezando o caráter restaurativo das medidas socioeducativas.

Por fim, muito se fala sobre esse tema, mas há uma escassez de dados nesse sentido, a não ser pelo levantamento anual elaborado pelo próprio SINASE

(BRASIL, 2018), único capaz de evidenciar a real situação de meninos e meninas que cumprem medidas socioeducativas no país. Os dados mais recentes são referentes ao ano de 2015, publicado somente em 2018, denunciando o atraso na produção de dados sobre o sistema.

Outro tema comum a todos os relatórios foi o combate ao Trabalho infantil. É notável que a Constituição de 1988 provocou uma grande transformação na sociedade ao proibir o ingresso precoce no mundo do trabalho, fato este que era um “caminho até então inevitável” para boa parte dos filhos das famílias populares (Burgos, 2015). Entretanto, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) articulou nas últimas décadas um conjunto de ações para retirar crianças e adolescentes de até 16 anos das práticas de trabalho infantil.

O relatório do UNICEF aponta para aspectos políticos, sociais e culturais que dificultam a eliminação do trabalho infantil no país, além das barreiras econômicas. Contudo, entre 1992 e 2013, o número de crianças e adolescentes de 5 a 15 anos trabalhando no país caiu de 5,4 milhões para 1,3 milhão segundo dados do PNAD (2013). Atualmente, o trabalho de crianças de 5 a 9 anos é praticamente inexistente no Brasil, embora ainda exista na faixa de 10 a 15 anos.

No relatório sobre os 25 anos do ECA, elaborado pelo Conselho Federal de Psicologia, Souza (2016) apresentou aspectos positivos ao longo das décadas com o PETI, e também destacou que durante o período houveram muitas críticas de caráter conservador direcionadas ao ECA. Segundo o autor, o Estatuto era considerado “antiquado” pelo setor conservador, pois, ao proibir o trabalho infantil estaria “incentivando o ócio de adolescentes e jovens” e, portanto, “deixando-os expostos à prática de delitos”. Para os conservadores, o ECA produz uma “distorção” na forma de inserção de adolescentes na vida adulta (Souza, 2016). Podemos entender que essa crítica de ordem conservadora se dá diante da constatação de que o trabalho não é mais a única conexão com o mundo adulto que o adolescente passa a ter, aos olhos do ECA a escola passa a ter uma nova centralidade⁵⁸.

Nesse contexto, os relatórios analisados também ressaltam as iniciativas de promover a igualdade de condições de acesso à educação como prioridade

⁵⁸ Sobre a centralidade da escola para crianças e adolescentes de origem popular ver “A escola e o mundo do aluno”, Burgos (2014).

nesses 25 anos de ECA. Segundo o UNICEF (2015) e o relatório da Secretaria de Direitos Humanos (BRASIL, 2016), o Brasil melhorou todos os indicadores relacionados à educação, tanto no que diz respeito ao acesso, quanto à permanência e aprendizagem.

A universalização do acesso à educação obrigatória tem avançado muito. Em 2014, a percentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculados no ensino fundamental era de 97,5%, quando em 1992 essa taxa era de 81,4% (PNAD 2014). Outro avanço importante diz respeito à quase universalização da alfabetização entre jovens de 15 a 17 anos, ao se atingir 99,1% dessa faixa etária. Nos últimos 25 anos, o Brasil também apresentou expressiva queda na taxa média de analfabetismo entre crianças e adolescentes de 10 a 18 anos de idade. A taxa de analfabetismo era de 12,5% em 1990 e, em 2013, era de apenas 1,4% (BRASIL, 2016:11).

Outros avanços também tiveram destaque, como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2007, que aumentou o investimento na educação básica e o alcance de sua distribuição. Além da universalização do ensino fundamental (6 a 14 anos) e a ampliação em um ano, a partir de 2010, do ensino fundamental, que passou de 8 para 9 anos.

Diante deste cenário de universalização, a melhoria da qualidade passou a ser a preocupação e o foco de investimento do governo. Segundo os relatórios consultados, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) demonstrou sucesso ao sintetizar informações e produzir indicadores para o país.

Além disso, Programas como o Programa Mais Educação (PME), que expandiu o tempo do aluno na escola, também foi avaliado como impacto positivo. O objetivo do Mais Educação é atender escolas que têm entre seus estudantes, em sua maioria, filhos de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família e escolas em regiões de vulnerabilidade social.

Sabemos que esse quadro não é tão positivo quanto se apresenta nos relatórios institucionais, no entanto, é preciso considerar a perspectiva comparativa anterior ao ECA em que a escola contribuía com a ideia de uma “infantilização da pobreza”⁵⁹ e acentuava a discriminação de crianças e

⁵⁹ Ver Kaztman e Retamoso (2008).

adolescentes. O próprio relatório produzido pela Secretaria de Direitos Humanos afirma:

A pobreza ainda é um elemento determinante na discriminação de crianças e adolescentes. Nos 25 anos do ECA, cerca de 20 milhões de crianças e adolescentes até 14 anos vivem em situação de pobreza no Brasil (PNAD/IBGE). Outros oito milhões são criados em famílias consideradas extremamente pobres. Além disso, mais de três milhões de domicílios com crianças e adolescentes estão localizados em favelas (BRASIL, 2016:120).

Mais de 3 milhões de crianças e adolescentes estão fora da escola (PNAD,2013), e a exclusão escolar afeta particularmente o perfil de meninos e meninas negros e pobres. E dos que estão incluídos no jogo escolar, os relatórios apontam que há um alto índice de distorção idade-série, principalmente, entre 15 a 17 anos, contribuindo ainda mais para o índice de evasão no Ensino Médio.

A educação infantil é um grande desafio identificado pelos relatórios de 25 anos do ECA. Segundo a Pnad (2013), aproximadamente, 700 mil crianças de 4 e 5 anos ainda estavam fora da escola. O país encontra ainda grandes desafios para universalização do acesso à educação infantil⁶⁰. Diversos trabalhos apontam para essa questão, como a análise feita por Oliveira (2015) sobre a participação da rede de proteção social da criança e do adolescente, especificamente, no papel do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares para a garantia do acesso à Educação Infantil em Juiz de Fora e Rosemberg (2008; 2011) sobre o acesso à educação infantil, relações raciais e a creche como garantia ao direito à educação da criança.

O Conselho Tutelar também foi foco da avaliação dos relatórios consultados, como principal avanço, destacaram o fortalecimento dos Conselhos e sua ampliação. Mas como principal avanço na década de 2010 está a Lei 12.696 de 2012, que dispõe sobre os Conselhos Tutelares. Segundo a Lei que altera o ECA, em cada Município deve haver no mínimo um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto por 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local, com o mandato ampliado de 3 para 4 anos, permitindo uma recondução, mediante novo processo de escolha. Este, por sua

⁶⁰ Conforme veremos no capítulo 4, no levantamento realizado nos casos do Conselho Tutelar da Rocinha.

vez passou a ser a ser em data unificada em todo o território nacional a cada quatro anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial. Até mesmo a data da posse foi unificada para o dia 10 de janeiro, ano subsequente ao processo de escolha. Além disso, uma demanda antiga dos conselheiros tutelares foi atendida, o reconhecimento, regulamentado através de uma lei municipal, de direitos à cobertura previdenciária, férias, licença maternidade e paternidade e gratificações.

Não obstante, o que os relatórios não poderiam prever, é que essa iniciativa de unificação do processo de escolha traria transtornos para algumas cidades, como o município do Rio de Janeiro, por exemplo. O processo de escolha do município foi cancelado⁶¹ por problemas no sistema de votação e denúncias de fraude, foi adiado por quatro meses, assim como a posse dos novos conselheiros.

Segundo a presidente da comissão eleitoral do Conselho Municipal dos Direitos da criança e do adolescente CMDCA do município do Rio de Janeiro⁶² o Ministério Público e o Tribunal Regional Eleitoral – TRE cederam urnas eleitorais para o processo de escolha, essa decisão surgiu diante do fato, explicitado pela presidente da comissão de que as eleições para conselheiro tutelar, do processo de escolha ter se tornado “quase uma eleição para vereador”. A representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social a qual o Conselho Tutelar pesquisado estava alocado afirmou que “mais da metade dos candidatos eleitos não tem vocação, está apenas procurando emprego”. E que se por um lado existem candidatos com muitos votos, existem conselheiros sendo eleitos com apenas oito votos, devido ao esvaziamento do processo de escolha, este que não conta com apoio de nenhum órgão para a divulgação. A iniciativa de unificar processo de escolha é garantir o maior efetividade e comparecimento nas urnas, o aparentemente, não funcionou.

Por fim, o último aspecto observado diz respeito à valorização da participação de crianças e adolescentes em espaços de discussão acerca das garantias dos seus próprios direitos. Segundo a Secretaria de Direitos Humanos

⁶¹ Matéria publicada em 04/10/2015 <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/10/eleicao-para-conselho-tutelar-do-rio-e-cancelada-apos-problemas.html> Acesso em 10 de jan. 2017.

⁶² Anotações da autora palestra durante o Debate “Conselho Tutelar em Debate: sobre as eleições para Conselheiro Tutelar” realizado dia 30 de janeiro de 2015 na PUC-Rio, entre os presentes, candidatos, conselheiros, membros do CMDCA e da Subsecretaria Municipal de Desenvolvimento Social da prefeitura do Rio de Janeiro.

(SDH, 2015), a conquista deste espaço pode ser considerada exitosa diante da realização das Conferências Nacionais da Criança e do Adolescente nos anos de 2009, 2012 e 2016, pois estes espaços de participação contaram com a presença de adolescentes como delegados plenos, com direito a voz e voto.

Tendo em vista todos os aspectos observados, é possível perceber que o Estado tentou estabelecer medidas para cumprir o que foi estabelecido pelos instrumentos internacionais sobre os direitos da criança, e que, desde a Constituição de 1988, diante do novo modelo baseado na descentralização administrativa que começava a ser implementado já promoveu mudanças nas práticas no âmbito local. Cabe lembrar que o próprio ECA prevê através dos Art. 86 que a política de atendimento será feita em conjunto entre “ações governamentais da União, dos Estados e dos Municípios, prevendo a criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa”.

Através do ECA o país vem conquistando avanços significativos em relação à proteção da criança e do adolescente nos últimos 28 anos, no entanto, há ainda uma barreira a ser rompida, a de um “incompreensão crônica” acerca do Estatuto (Moreira et al, 2016:21), mencionada pela bibliografia consultada. Cabe ressaltar que essa questão “crônica” pode estar ligada a um processo de mudança ainda não totalmente concluído proposto, tanto pela Constituição de 1988, quando pelo ECA, que se deu de maneira acelerada e que ainda se encontra em transição.

Em suma, a análise dos relatórios, considerando os diferentes períodos analisados, nos traz elementos para entender por que o ECA ainda encontra tamanha resistência, incompreensão e até mesmo não aceitação da sociedade. Por isso, não devemos nos deter somente às conjunturas políticas e econômicas específicas, pois sendo assim, o que explicaria o fato de que mesmo diante de governos considerados mais progressistas, os ideais do ECA não tenham se transformado em práticas inerentes em nossa sociedade? Afinal, seria uma escolha política ou apenas uma questão de gestão do direito? Apesar do avanço é impossível não notar o hiato na priorização, afinal, como crianças e adolescentes de hoje, uma geração inteira pós implementação do Estatuto, ainda podem ser tratados como “menores” ou como “delinquentes”?

As investigações de Pinheiro (2006) também oferecem uma reflexão diante do “abismo entre o ECA e a realidade”, diante dessa proposta a autora pesquisou a maneira como crianças e adolescentes circulam e se relacionam com as instituições públicas destinadas à garantia dos direitos contidos no ECA. E ainda, como, efetivamente, as práticas de políticas públicas voltadas para este segmento se dão, e como atuam os profissionais que a executam. Além de apresentar como alternativa de interpretação um formato em que as instituições passem a lidar com as crianças e os adolescentes sem retornar à concepção de tratá-los como objetos.

A apresentação dos balanços esboça o impacto que o ECA produz na mudança das relações do Estado, da família e da sociedade com a criança e o adolescente. No entanto, diante dos dados apresentados, não se pode dizer nem que o ECA tenha fracassado e, tampouco, que foram prioridade na agenda do Estado. O que está em jogo é que com seu novo formato descentralizado e com maior atuação do município, instituiu novas práticas políticas e de gestão pública com o objetivo de responder de forma mais rápida às demandas dos cidadãos. Precisamos entender de que maneira, a rede de proteção que atua no âmbito do município está conseguindo garantir o direito de crianças e adolescentes.

Diante de tamanha complexidade normativa, 28 anos após sua regulamentação, ainda se faz importante questionar a razão pela qual o ECA não tenha conseguido fazer cumprir sua vocação democrática e republicana de garantir efetivamente os direitos das crianças e adolescentes. Segundo Burgos (2015), ainda que a Constituição e o ECA apontem na direção contrária, falta reconhecer a infância como um problema público⁶³, mas, que para isso, também seria necessário reconhecer que, em última instância, resistir ao ECA é resistir à própria experiência democrática.

Houve avanços significativos, no entanto, é a questão da própria infância (e adolescência) que apresenta também uma lacuna. Segundo Lucia Rabello (2014) o nascimento da categoria infância na modernidade de fato não representou o nascimento da categoria no Brasil, para autora, as lacunas que o ECA apresenta estão associadas aos equívocos que traz a concepção de “proteção” que vêm desde o Código de menores. De acordo com a autora essa é uma ideia que nasce

⁶³ Sobre esse tema ver Carvalho (2013), Burgos e Carvalho (2015) e Burgos (2017).

absolutamente “discriminatória, localizada, sectária e parcial”, a sociedade não consegue “desprivatizar aquilo que é da ordem do público”, e não consegue avançar sobre a concepção de infância para além de uma infância que não a privatista⁶⁴.

À medida que observamos os dados sobre a violência contra crianças e os dados de violações que ainda persistem com o passar das décadas, percebemos que não é necessariamente o ECA enquanto instrumento, que apresenta limitações, ainda que este apresente muitos problemas em sua implementação, mas sim a concepção de direitos atribuídos às crianças e adolescentes.

⁶⁴ Ideia semelhante também pode ser encontrada em “Our kids” de Robert Putnam (2015), o autor assinala o compromisso de investir nos “filhos de outras pessoas” como solução para enfrentar o uma crise de oportunidades vivenciada pela sociedade americana.

3.gO Estatuto da Criança e do Adolescente em ação: o Conselho Tutelar e a Rede de proteção

Neste capítulo, serão introduzidas ferramentas analíticas para uma discussão sobre o papel do Conselho tutelar e da Rede de Proteção na introdução de uma nova cultura de direitos, levando em conta o papel fundamental de mediação do Conselho Tutelar.

No que diz respeito à defesa dos direitos das crianças e adolescentes, desde a Constituição de 1988 e da implementação do ECA, foram criados dispositivos institucionais como leis, programas e órgãos que constituíram um novo “circuito institucional” para inserir novas práticas no cotidiano. A partir de então, enquanto se buscava fixar o caráter democrático e inovador da nova Lei, diferentes atores foram colocados em diálogo e em contato com a validação desse direito.

O que faremos nesse capítulo é pensar em que medida essa nova perspectiva de direitos trouxe consigo a valorização da capacidade de ação em rede dentro de uma nova lógica de gestão pública.

3.1 – Conselho Tutelar: Funções e Princípios

Segundo o ECA, o Conselho tutelar é um órgão de caráter “permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (ECA, 1990). Sua estrutura física, burocrática, e orçamentária deve ser oferecida pelo município. No município do Rio de Janeiro, por exemplo, existem 19 Conselhos tutelares, cada um deles além dos cinco conselheiros, possui uma equipe técnica interdisciplinar composta por psicólogos, assistentes sociais e servidores públicos, cujo trabalho é regulamentado por lei municipal⁶⁵.

Sua principal atribuição é atender crianças e adolescentes que tenham seus direitos ameaçados ou violados, tanto por parte da sua própria família, quanto do

⁶⁵ No Rio de Janeiro, a Resolução SMDS nº 063 de 12 de abril de 2016, dispõe sobre o protocolo do processo de trabalho das equipes de suporte e fortalecimento dos Conselhos tutelares da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Estado, além disso, crianças e adolescentes podem ser atendidos pelo CT em razão de sua própria conduta.

Apesar de ser uma invenção brasileira, que certamente acompanhou tendências internacionais, os Conselhos Tutelares, assim como o ECA, enfrentaram e enfrentam muitos entraves na aceitação pela sociedade brasileira. Muitas vezes, há o desconhecimento sobre sua própria existência, acompanhamos o uso retórico do discurso de proteção à criança como “futuro da nação”, notícias que envolvem violações à infância e à adolescência, mas na maioria das vezes, o Conselho Tutelar não é sequer mencionado. Em geral, pouco se sabe sobre sua função.

Na academia, em contrapartida, alguns avanços foram observados sobre esse tema, estudos diversos têm sido produzidos no campo das Ciências sociais, Serviço Social, Psicologia, Direito, Educação, Saúde e Administração. Como ponto de partida, em Santos, Teixeirense e Lima (2011), Cantalice (2011) e Natália Soares (2014) podemos encontrar o estado da arte de teses e dissertações sobre os Conselhos Tutelares.

Em *Uma breve sociologia das pesquisas de pós-graduação sobre conselhos tutelares no Brasil* Santos, Teixeirense e Lima (2011), cuja principal fonte de pesquisa foi o Banco de Teses e Dissertações do Portal Capes, foram encontrados muitos estudos com as palavras “conselhos tutelares” ou “conselheiros tutelares” presentes nos títulos e resumos dos trabalhos, no entanto, tratava-se apenas de fonte de informação para o estudo de outras temáticas. Numa busca refinada encontraram o universo de 88 trabalhos no período de 1990 a 2010, desse total, apenas 10 eram teses de doutorado, o restante, dissertações de mestrado e artigos. Os autores afirmam que o campo da psicologia é o que mais apresenta trabalhos sobre os Conselhos tutelares, seguidos do campo do Serviço Social e Ciências Sociais, o campo da Educação e Direito também se destacam.

No que diz respeito aos trabalhos analisados, os autores observaram maior concentração para as temáticas da Gestão Política dos Conselhos Tutelares (funcionamento e estrutura dos CTs), da Violência Doméstica, do ECA e da relação CT e Educação. Por fim, em 2011 os autores apresentaram um

crescimento na produção acadêmica sobre os conselhos tutelares desde sua criação até 2010.

Ao analisar a produção de 1990 a 2009, Cantalice (2011) em *A produção do conhecimento em torno dos Conselhos Tutelares: uma análise de teses e dissertações* destaca a emergência de trabalhos que, segundo a autora, visam identificar e analisar a criação, a implementação, e a prática dos Conselhos Tutelares. Ao analisar os objetos, objetivos e resultados das pesquisas a autora percebeu que as problematizações de maior recorrência foram as voltadas para a atuação do próprio CT, seu cotidiano e suas práticas, além de sua atuação diante de casos de violência, sobretudo a violência doméstica. Entretanto, as análises também tinham o foco em torno das políticas sociais, da responsabilidade social, das questões de gênero, sobre o trabalho infantil, sobre educação e a família, além de uma interface com os direitos e a cidadania, com a democracia, portanto.

No que se refere ao tema da Educação, os trabalhos tomaram como foco a relação CT e escola com destaque à evasão escolar, à violência e aos casos de indisciplina, e também buscaram entender a relação entre ambos.

Numa busca atual no portal Capes sobre as teses, dissertações e artigos concebidos a partir de 2010, percebe-se uma manutenção da temática explorada nas décadas anteriores, com destaque à recente recorrência de temas ligados a gênero e raça, e acerca da Rede de proteção.

Um dos fios condutores dessa tese, o livro *A Escola e o Mundo do Aluno* (Burgos, 2014) traz para cena os “bastidores” do mundo do aluno, um lugar, segundo a obra, situado entre a escola, a família e a vizinhança. O livro dedica uma seção inteira à relação Conselho Tutelar e escola e ao papel desempenhado pelo Conselho na articulação entre a escola e seus alunos.

Na seção dedicada ao Conselho, diversos capítulos apontaram para questões que vão de suas características e atribuições, dificuldades enfrentadas com a pouca visibilidade social, até sua atuação como mediador da relação escola-família. Dentre eles, o capítulo *Entre a escola, a família e o Conselho Tutelar: estudo do vazio institucional a partir do trágico caso do menino Alan* (Canegal e Lima, 2014) destaca-se por narrar o caso de um menino de 12 anos que foi brutalmente assassinado. Além de ser morador da Rocinha, era aluno de uma das

escolas que integravam a pesquisa que originou o livro, e também já havia passado pelo Conselho Tutelar diversas vezes. A primeira vez foi ainda bebê, motivada pela busca de sua mãe por uma vaga na Creche, depois, por infrequência, apresentando um número excessivo de faltas. A mãe do “menino Alan” era a única responsável pela família e encontrava-se em situação de vulnerabilidade, como afirma Almeida (2016), a narrativa apresentada no livro revela certa fragilidade nas articulações entre as agências que operam na garantia dos direitos da criança e do adolescente recomendados pelo ECA, o que inclui o próprio Conselho Tutelar⁶⁶.

No mesmo livro, Soares (2014) apresenta o texto: *Conselho Tutelar: visibilidade, cidadania e escola* que tinha como hipótese a importância da visibilidade política para o funcionamento e o protagonismo dos Conselhos Tutelares, por isso, buscou entender como o Conselho é visto pela imprensa, por partidos políticos e o universo acadêmico.

Sobre as demais questões trabalhadas no artigo, o autor destacou ainda um “silêncio” dos partidos políticos sobre os Conselhos Tutelares e o importante papel da academia na compreensão acerca da atuação dos Conselhos e sua relação com as demais instituições. Sobre a imprensa, o autor ressalta que:

[...] Os conselhos aparecem muito pouco nas reportagens sobre infância e adolescência [...] Entretanto, nesse pequeno universo de matérias em que o CT aparece, quase nunca é permitido ao leitor conhecer de forma aproximada as suas diferentes atribuições. De fato, em apenas 3,9% delas o CT é inserido de forma adequada como parte de um sistema de garantias de Direitos (Soares, 2014:176).

Voltando ao fato de que o Conselho Tutelar é pouco reconhecido pela sociedade, o mesmo ocorre com o processo de escolha de conselheiros tutelares que é ignorado por grande parte da sociedade, o que acaba revelando o quão desconhecido é o ECA. Muito é falado em seu nome, mas poucas medidas são tomadas também em seu nome, o Conselho Tutelar, o guardião dos direitos da criança e do adolescente permanece sem o reconhecimento de boa parte da sociedade.

⁶⁶ Sobre a centralidade da escola na vida brasileira e o vazio institucional entre a escola, o estudante, a família e o Conselho Tutelar ver Almeida (2016).

Como mencionado no capítulo anterior o último processo de escolha foi realizado em todo o país em 2014, o jornal *O globo* chegou a divulgar o processo na cidade do Rio de Janeiro com a matéria intitulada: *Tem vaga para conselheiro tutelar. Salário mensal: R\$ 3.298,00*⁶⁷ é importante perceber que a reportagem menciona o processo democrático como um simples anúncio de vagas para concursos. Segundo determina o ECA em seu Art. 133 os requisitos mínimos para se candidatar ao cargo são: idade superior a 21 anos, residir no município, deter idoneidade moral, estar no gozo dos direitos políticos, além de comprovar trabalho de, no mínimo dois anos, com crianças e adolescentes. O ECA também prevê que a carga horária e a remuneração dos conselheiros será determinada através de uma Lei municipal, mas assegura aos conselheiros benefícios como cobertura previdenciária, férias, licenças e gratificação natalina, todos previstos no orçamento municipal assim como sua remuneração. Diante disso, podemos perceber a importância da lógica de descentralização do poder na gênese do Conselho Tutelar e o quanto o município é determinante para seu funcionamento.

A nota divulgada na imprensa parecia mais inclinada a divulgar uma vaga de emprego do que propriamente valorizar o processo de escolha. Sobre esse aspecto, Soares (2014) nos chama a atenção para os números alarmantes de votantes, pois no processo de escolha de conselheiros do RJ realizado no ano de 2011, de um colégio eleitoral de aproximadamente 3,5 milhões de eleitores, apenas um universo de cerca de 10 mil eleitores compareceram para votar. Este dado torna evidente, que a pouca visibilidade é um dos principais problemas do Conselho tutelar⁶⁸.

Mesmo diante da falta de visibilidade, passos importantes foram dados após a criação dos Conselhos, como a “desjudicialização”, por exemplo, que significou a superação de um modelo de ação pautado em antigos comissários de “menores”, que eram vinculados diretamente ao Judiciário. Segundo Rizzini (2010), Oliveira (2011) e Moraes (2016), muitos casos passaram a ser resolvidos pelo próprio Conselho com base em relações na própria comunidade, sem

⁶⁷ Matéria publicada em 10/12/2014 em *O Globo*. Link: <https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/tem-vaga-para-conselheiro-tutelar-salario-mensal-3-298-00-556681.html>

⁶⁸ No capítulo 5 será apresentada uma breve análise sobre o processo de escolha para Conselheiro Tutelar do município do Rio de Janeiro realizado em 2015.

envolver diretamente as Varas de Infância e o Ministério Público, desafogando o Judiciário.

Moraes (2016)⁶⁹, entretanto, dá um passo além e apresenta uma questão que envolve o poder de atuação dos Conselhos Tutelares. Segundo o autor, promotores e juízes veem os conselheiros tutelares como seus “olhos e ouvidos nas comunidades”, expressando seu reconhecimento acerca do alcance do Conselho Tutelar como órgão de proximidade, coisa que o Judiciário não alcança. O autor defende ainda que ao realizar essa aproximação com o território o Conselho amplia ainda mais o poder do Judiciário (Moraes, 2016:75).

Na visão do autor, o conselheiro tutelar produz elementos empíricos para o Ministério Público e para o Judiciário, atuando, em algumas situações como “a polícia das famílias” (Moraes, 2016:68).

Nessa mesma linha de argumentação, Scheinvar (2014) faz uma crítica ao reconhecer que os Conselhos tutelares têm se tornado cada vez mais um órgão de tutela e não de direitos. Com a “desjudicialização”, a tendência esperada era que, de fato, os direitos ocupassem o lugar do julgamento. Destaca a autora:

[...] Vemos a ampliação do fazer judiciário para o campo da garantia de direitos e dos serviços de assistência. As acusações às famílias e ao comportamento de crianças e jovens continuam prevalecendo. Se por um lado um movimento contra o autoritarismo, a discriminação e a criminalização dos pobres propôs novas referências para enfrentar os problemas trazidos pela desigualdade, pelo outro, a lógica da tutela – que leva à proposta de construção do conselho tutelar – anuncia a perspectiva do seu trabalho” (Scheinvar, 2014: 58).

Já para Rizzini (2010), esse tipo de atuação dos Conselhos Tutelares podem ser considerados equívocos ainda recentes que refletem as marcas profundas do Código de Menores. E que, ao agir como “polícia das famílias” acabam determinando a adoção de um padrão de comportamento, sem qualquer relação com a sua própria condição de vida.

Em *A polícia das famílias*, Jacques Donzelot (1986) apresenta a noção de “complexo tutelar” como um conjunto de medidas consideradas “indispensáveis para as famílias” executadas por uma “série de profissões ligadas ao Trabalho

⁶⁹ É Cientista Social e Conselheiro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA –, pela Sociedade Civil (ONG AMENCAR).

social”, uma espécie de policiamento das famílias com o fim último de garantir um ambiente adequado para a criação das crianças pobres, para que não se tornassem “delinquentes”. Para Donzelot (1986) esse complexo de medidas substituiria o poder judiciário pelo poder educativo nas famílias, mas que essa “a substituição do judiciário pelo educativo” pode ser vista na verdade como ampliação do poder judiciário, que através desses profissionais em contato direto com a família alarga sua condição de poder e de alcance (Donzelot, 1986:81).

Assim como as demais agências envolvidas na defesa do direito das crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar também pode acabar representando esse papel moralizador diante das famílias atendidas, mas não tem em sua concepção o objetivo de realizar uma “intervenção moral do Estado” a que se referia Donzelot (1986).

Por outro lado, Burgos (2014) e Burgos et al. (2014) com base em pesquisas acerca do cotidiano do Conselho Tutelar, revelam um Conselho que atua ao mesmo tempo como “pronto-socorro” das famílias e como “repassador de demandas”, ou como articulador e mediador entre diferentes atores locais. Seguindo a mesma linha de argumentação, Carneiro (2014) defende a importância dos Conselhos tutelares e demais agências na proposição de políticas públicas voltadas para garantia de direitos da infância e adolescência. Pois, segundo o autor, os atendimentos no Conselho podem apontar de forma mais precisa para os “vazios institucionais” a que estão submetidas crianças e adolescentes (Burgos et al., 2014; Almeida, 2016).

Outra questão importante é que as críticas ao funcionamento do Conselho, tema da maioria da literatura consultada, podem acabar ofuscando o debate sobre sua capacidade de vocalização. É necessário reconhecer a relevância desse tipo de abordagem, uma vez que revela as dificuldades de atuação no cotidiano do Conselho Tutelar (que vão desde a falta de estrutura física à própria atuação e formação do conselheiro), porém, a concentração apenas nesse foco acaba por fragilizar o debate sobre o verdadeiro alcance de suas principais ações.

Muitas vezes, a reflexão sobre as relações institucionais que poderiam ser estimuladas para fortalecer parcerias com a administração municipal fica de fora do debate.

Outra questão presente na bibliografia consultada, diz respeito ao fluxo do atendimento, afinal, o que acontece com os casos que chegam diariamente aos Conselhos tutelares?

Em sua função de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, o Conselho Tutelar tem como principais atribuições, previstas no Art. 136 do ECA (BRASIL, 1990): a) atender a crianças e adolescentes cujos direitos estejam sendo violados ou ameaçados, aplicando-lhes as medidas de proteção mais adequadas ao caso em particular; b) o atendimento e aconselhamento aos pais e responsáveis, que pode ser desdobrada ou não em aplicação de medidas de responsabilidade; c) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, e quando descumprimento sem justificativa de suas requisições o Conselho pode encaminhar à autoridade judiciária; d) encaminhar ao Ministério Público (MP) e à autoridade judiciária fatos em que sejam praticadas infrações contra os direitos da criança e do adolescente; e) providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária para o adolescente autor de ato infracional, bem como fiscalização, com o Judiciário e MP, de entidades governamentais e não-governamentais responsáveis pela execução de programas de proteção e de medidas socioeducativas; f) assessorar o Poder Executivo local na elaboração de proposta orçamentária, entre outras atividades.

Embora bem definida na Lei, a compreensão acerca de suas atribuições ainda requer grande esforço por parte da sociedade, é importante destacar que esse esforço deve se dar inclusive por instituições da própria rede de proteção à infância. Mas, por fim, isso não retira do Conselho a oportunidade de funcionar como um laboratório para se conhecer mais a fundo os “vazios institucionais” aos quais estão submetidos crianças e adolescentes.

O projeto de democracia do país edificado na Constituição de 1988 e pelo ECA, nomeou este órgão como operador por excelência dos direitos da criança e do adolescente, é ele quem deveria tornar concreta a defesa desse direito, é que por estar em escala vicinal deveria garantir agilidade ao soar o alarme, ou seja, detectar no cotidiano de crianças em situação mais vulnerável a violação de seus direitos e fazer valer a Lei.

3.2. A rede de proteção à criança e ao adolescente

Segundo autores como Deslandes e Campos (2015), Motti e Santos (2015), Frizzo e Sarriera (2005) Reis e Guareschi (2016), que observaram em suas pesquisas o papel do Conselho Tutelar na Rede de Proteção, o termo “Rede de Proteção Social” é derivado do Art. 86 do ECA⁷⁰, neste artigo tornou-se explícita a função do Estado em garantir políticas de atendimento à crianças e adolescentes através de uma ação em conjunto. No tocante a esse tema, os autores sinalizam também a ausência de estudos voltados para a relação Conselho Tutelar e rede de proteção, mesmo diante do papel estratégico que é atribuído ao Conselho Tutelar na mobilização da rede.

Como vimos anteriormente, desde a implementação do ECA foram criadas novas perspectivas institucionais e a formação de uma rede em torno da proteção da infância é uma delas, senão a principal e mais complexa. Para Frizzo e Sarriera (2005), a rede de proteção é formada por instituições da esfera pública, demarcando, definitivamente, o rompimento com ideia de que as questões relativas à infância são exclusivas da esfera privada. É composta, principalmente, pelo sistema de saúde, o sistema educacional, a assistência social, a justiça, o sistema de segurança pública e outros sistemas responsáveis pela garantia de direitos.

Assim como para alguns dos autores citados acima, as duas pesquisas em campo realizadas pelo *Núcleo de Estudos sobre Escola, sociedade e democracia* da PUC-Rio revelaram que o Conselho Tutelar busca construir sua articulação com a rede com base na sua relação estreita com a Assistência Social (CRAS e CREAS), com a Educação, com a Saúde e com o Judiciário (Ministério Público e Juiz da Vara de Infância)⁷¹.

De acordo com dados do INEP, da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, do Instituto de Segurança Pública e do Juizado da Infância e da Juventude, desde o início do ano de 2018, até maio, 83% dos 3.223 adolescentes que praticaram atos infracionais e foram detidos no município do Rio de Janeiro

⁷⁰ “Art. 86: A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais, não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (ECA, 1990).

⁷¹ Ver Burgos et al. (2015).

abandonaram o ensino municipal, em 2016, esse índice era de 76%⁷². Segundo dados do INEP, a evasão escolar ocorre principalmente no 6º ano. Estes dados são reveladores da importância de uma ação protetiva em rede⁷³.

Segundo Burgos (2015), a exposição de crianças e adolescentes à violência física nas últimas décadas pode estar relacionada à baixa densidade de atuação da rede, e cita como exemplo trajetórias que muitas vezes se iniciam com o abandono escolar e culminam com a situação de rua (Burgos, 2015:24). Este ponto será melhor desenvolvido nos capítulos seguintes.

3.3 - Uma abordagem pragmática da noção de rede

Das diferentes abordagens teóricas que foram encontradas na bibliografia pesquisada, e que tinham como foco a investigação da relação Conselho tutelar e Rede de proteção, a perspectiva teórica para definição de rede que é mais recorrente é a trabalhada por Manuel Castells (2003). Para Castells, “as redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada integrando novos nós, desde que consigam se comunicar dentro da rede, compartilhando os mesmos códigos de comunicação [...]” (2003:566). O autor, ao observar a difusão das tecnologias, percebeu que havia uma conexão desta com o crescimento de fluxos financeiros que desembocariam no surgimento de uma “nova economia” esta, por sua vez, estaria organizada em torno de redes globais de capital, gerenciamento e informação. Segundo o autor, a noção de rede, portanto, representa uma articulação em torno de um princípio de ação comum entre atores, grupos ou instituições em determinado território.

Entretanto, a noção de rede a qual esta tese irá estabelecer um diálogo é com a constituída por Boltanski e Chiapello (2009), baseada na sociologia

⁷² “Entre os jovens infratores detidos no Rio este ano, 83% abandonaram o ensino” Matéria publicada em 17/06/2018. Acessado pelo link: <https://oglobo.globo.com/rio/entre-os-jovens-infratores-detidos-no-rio-este-ano-83-abandonaram-ensino-22789242>

⁷³ Em um estudo realizado em meados da década de 1980, chamado *A geração da Rua: um estudo sobre as crianças marginalizadas no Rio de Janeiro*, Irene Rizzini apresentou os principais resultados da pesquisa que ouviu cerca de 300 crianças e adolescentes em situação de rua para tentar compreender as razões do problema que avançava no país. A pesquisa revelou que no que se refere a relação com a escola mais da metade das crianças passou a frequentar a rua entre 7 e 10 anos (Rizzini, 1984).

pragmática da crítica⁷⁴. Com o objetivo de compreender as diferenças sociais e as condições pelas quais se dá a legitimação moral do capitalismo contemporâneo, os autores apresentam uma nova perspectiva de trabalhar essa temática, visto que, para essa corrente teórica os atores possuem competências que os permitem formular críticas, se posicionar, fazer denúncias, etc. Segundo os autores, ao reivindicar mudanças às situações consideradas como injustas, os próprios atores produzem sentidos de justiça, e para isso, recorrem às ordens de justificação para fundamentar suas ações e críticas.

Boltanski e Chiapello (2009) identificaram inicialmente seis modelos de ordens de justificação (que chamam também de “cidades”), nos quais os indivíduos baseiam suas argumentações. Cada “cidade” se baseia em “metafísicas morais” que foram produzidas tanto pela filosofia política quanto pelas formulações mais mundanas e representam valores centrais das sociedades (Corrêa, 2016). Boltanski afirma a Blondeau e Sevin (2004) que denominou de “cidades” porque em torno de cada um dos princípios estabelecidos está uma ordem de justificação considerada pelas pessoas como uma definição de bem comum.

Os modelos de “cidades” que Boltanski e Chiapello (2009) apresentam são: a “cidade inspirada” (onde a grandeza das pessoas é definida pelo acesso a um estado de graça), a “cidade doméstica” (onde a grandeza vem de uma posição em uma cadeia de hierarquias de dependências pessoais), a “cidade da fama” (onde a grandeza depende da estima de outros), a “cidade cívica” (onde a grandeza é a renúncia do estado particular), a “cidade mercantil” (baseada em uma distribuição de bens de acordo com o princípio do mercado) e a “cidade industrial” (onde o tamanho é medido pela eficiência.)⁷⁵. Com base nesse quadro, os autores sugeriram o reconhecimento da existência de mais uma ordem de justificação, denominada “cidade por projetos”, cuja rede é a sua principal característica.

⁷⁴ Desenvolvida por Luc Boltanski e seus colaboradores - Laurent Thévenot e Ève Chiapello A sociologia pragmática da crítica entende que há sempre uma inquietação crítica da sociedade, mesmo onde há uma ordem aparente.

⁷⁵ Para definição das ordens de justificação ver Boltanski e Chiapello (2009) e Corrêa e Dias (2016).

A noção de rede sempre existiu, segundo os autores, a rede é a forma mais natural de organização “[e]la se impõe aos seres, sejam eles humanos ou não, à revelia dos atores”, nesse sentido, todas as formas de socialização que experimentamos são redes (Boltanski e Chiapello 2009:161). No entanto, observaram que na França, o uso do termo rede era relativamente especializado ou secundário, e as redes eram consideradas organizações humanas clandestinas, elos ilegítimos ou ilegais (“rede de traficantes”, por exemplo). Por fim, o significado mais comum ligado à noção de rede seria o associado às redes técnicas de distribuição, como rede de água, rede de esgoto, rede bancária, etc (Boltanski e Chiapello, 2009:134), e que o termo rede foi recuperado após o desenvolvimento das redes de informática, principalmente, por terem aberto possibilidades de trabalho e colaboração à distância em tempo real.

Para os autores, a gramática comum⁷⁶ da “cidade por projetos” é o projeto como uma grande oportunidade para a conexão, que reúne, ainda que temporariamente, pessoas muito diferentes que caracterizam uma ação em rede. Essa conexão pode ficar estabelecida por um curto espaço de tempo, pois o principal objetivo é a criação de laços mais duradouros, pois ainda que não estejam em rede permanecerão adormecidos, mas sempre disponíveis (Boltanski e Chiapello, 2009:134).

É na passagem de um projeto a outro que ocorrem para Boltanski (2000) os “momentos de prova” que são momentos de experimentação e de revelação das capacidades dos atores (Corrêa e Silva, 2016).

Em entrevista concedida a Blondeau e Sevin (2004), Boltanski nos revela a importância da rede e do momento de prova para a cidade de projetos:

O novo espírito do capitalismo, que estamos tentando descrever o surgimento, é baseado em uma representação do mundo em rede, na figura do ‘gerente’ ou ‘coach’ que anima ‘projetos’ temporários e cuja principal aptidão é a capacidade de estabelecer conexões. O ‘gerente’ está ‘certo’ quando não guarda para si os lucros que podem ser esperados dessas conexões, mas na verdade também beneficia os outros ‘colaboradores’ do projeto que ele anima, o que reforça sua ‘empregabilidade’. Isto é, maximiza sua chance de, no final do ‘projeto’ ser

⁷⁶ Segundo Boltanski (2009), presente nas diferentes ordens de justificação, o termo ‘gramática’ quer dizer, conjunto de regras ou restrições a ser seguido, é uma unidade espacial e temporal na qual pessoas coordenam suas ações de modo a comportarem-se de forma adequada ao contexto, ainda que de forma crítica ou não conformista.

assumido em outro ‘projeto’. O momento de passagem de um projeto para outro é, nessa lógica, o grande momento do julgamento [tradução minha] (Blondeu e Sevin, 2004:s/n).

Para Boltanski e Chiapello (2009) o declínio da rede é causado por qualquer tipo de rigidez, fechamento, imobilidade e enraizamento, assim, aquele que não consegue se engajar em um projeto ou é incapaz de mudar de projeto é considerado pequeno na “cidade por projetos”, principalmente, por não estabelecer uma relação de confiança, baseada na reciprocidade⁷⁷ (Boltanski e Chiapello, 2009:152).

A troca de informação é uma das principais características de ação em uma rede, por isso, guardar para si uma informação é uma forma de agir como um “mata-rede”. Ser fechado, autoritário ou intolerante são também outras formas de agir que podem minar a rede. E quando esta tem sua comunicação obstruída passa a ser proveitosa apenas para alguns e não ao bem comum, e é exatamente dessa forma que deixa de ser ampliada, necessitando de uma “mediação e da interação” com novos contatos.

Essas características acerca da noção de rede servem de apoio para entender a rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente constituída após o ECA.

Segundo Boltanski, “no processo de se dar conta de que algo está errado deve-se tomar distância do momento presente e retroceder ao passado” (Santos, 2009). Feito isso, percebemos através dos balanços e da avaliação de quase três décadas, que há uma inflexão no acordo estabelecido entre o ECA e a sociedade no que diz respeito a os direitos de crianças e adolescentes. Por isso, destacamos a necessidade de olhar para a maneira como a rede de proteção (guardião do do Estatuto) vem atuando inscrita, num “momento crítico”, numa “situação de prova”⁷⁸.

⁷⁷ Sobre esse ponto os autores ressaltam que “a cidade por projetos parece ter muitos traços em comum com a cidade doméstica [...]. De fato, há nos dois casos uma forte ênfase nas relações pessoais, face a face, na confiança em especial durante relações de trabalho” no entanto, se opõem em todos os outros traços (Boltanski e Chiapello, 2009:167).

⁷⁸ As violações a que estão expostas crianças e adolescentes e o número alarmante de cerca de 28 mortes por dia (UNICEF, 2015) revelam o momento crítico entre os direitos garantidos pelo ECA e a sociedade.

Diante de uma “situação de prova” é preciso estabelecer uma relação de equivalência, que o autor chama de “Regime de Justiça”. Quando o ECA foi criado foi estabelecido um acordo com a sociedade, um compromisso entre o mundo cívico (onde cidadãos possuem direitos) e o mundo doméstico (onde se privilegiam relações eletivas em função do lugar ocupado). Sendo assim, o que parece ocorrer é que a sociedade brasileira recorre às justificações no âmbito da “cidade doméstica” enquanto o ECA converge na direção de um interesse comum através da “cidade cívica”. É, no entanto, entre esses dois mundos que se encontra a rede de proteção que se justifica através da “cidade por projetos”.

Desta forma, compreender o funcionamento da rede de proteção da infância e adolescência pode ser o caminho para entender melhor a relação ECA e sociedade, como o ECA pode de fato influenciar comportamentos e as práticas no que diz respeito ao direito de crianças e adolescentes.

3.4. A Infância como problema de gestão pública: o poder discricionário da rede de proteção

Partindo da capacidade de reflexão e de ação do indivíduo encontrada na sociologia pragmática, também buscaremos entender como os agentes que compõem a rede de proteção⁷⁹ se inserem e interferem nas “redes de políticas sociais” tais quais observadas por Sônia Fleury (2005) em *Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública*. Neste estudo, o conceito de redes pode ser visto como uma ferramenta para analisar as relações entre os atores e o poder público apontando para uma conexão entre política e administração.

A autora afirma que os processos de democratização e descentralização — fenômenos que marcaram o Brasil nas décadas de 1980 e 1990 — ajudaram a compor as bases para uma atuação em rede da administração pública, principalmente, diante da emergência de novos atores que se organizaram em torno de demandas sociais, nas quais podemos incluir os direitos da criança e do adolescente.

⁷⁹ São eles: conselheiros e técnicos do Conselho tutelar da Rocinha (CT13), assistentes sociais, psicólogos e orientadores sociais do CRAS, promotores do Ministério Público do Rio de Janeiro e diretores e professores de uma escola pública localizada na Gávea.

Entretanto, a autora aponta indícios de que a implementação do processo de descentralização, ou seja, a transferência de poder de decisão para as autoridades locais, ou até mesmo ao usuário final, começou a dar sinais de ineficiência na gestão. Principalmente, porque a gestão da política social, através dos programas e projetos deveriam ser canais e respostas às demandas e necessidades dos cidadãos, mas na realidade estava submetida às políticas econômicas, além disso, a execução das políticas se dava de forma isolada por meio de políticas setoriais⁸⁰. Segundo Fleury (2005), somente através de ações intersetoriais⁸¹ os problemas de gestão poderiam ser contornados, o que significa a integração das políticas sociais de forma a garantir “a universalidade, integridade e equidade” (Fleury, 2005:87)

O que a autora buscou destacar é que as redes de políticas sociais vão além do papel de instrumento gerencial, pois são capazes de contribuir para superação de dificuldades na gestão de políticas públicas. Contudo, os desafios administrativos que uma estrutura de redes impõe, são muitos, dentre eles: a intensa negociação e geração de consensos, o estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação. Em virtude disso, a estrutura em rede acaba contribuindo para a desigualdade na distribuição do poder, uma vez que algumas de suas características são apontadas como limitadoras de sua eficácia e acabam gerando problemas e dificuldades para sua gestão.

Tendo em vista os aspectos observados na pesquisa de campo e na literatura consultada, as agências da rede de proteção apresentam características semelhantes às descritas por Fleury (2005) no que diz respeito aos desafios impostos à gestão em rede, são elas: a) a morosidade da rede: o tempo das ações não se dá de forma eficaz, pois há um tempo específico entre o processo de geração de consensos e negociação que desconsidera emergência do tempo da criança; b) a responsabilidade pela garantia do direito da criança e do adolescente que se apresenta diluída entre as agências da rede de proteção, o que acaba

⁸⁰ As políticas setoriais são aquelas que prestam serviços e programas sociais consagrados pelas políticas públicas como educação, saúde, assistência social, previdência social, habitação, cultura, lazer, etc (GUARA et al, 1998).

⁸¹ Segundo Guará, et al (1998) intersetoriais “são ações em rede destinadas à proteção de direitos e que priorizam o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente”. Este é o princípio que orienta as práticas de construção de redes municipais, por exemplo, que estão inseridas no contexto da rede de proteção à infância e adolescência.

ocasionando conflitos de competências e faz com que muitas vezes a criança passe ao largo da rede; E por fim, c) o grau de incerteza gerado entre as agências, pois na condição interdependente, cada uma não pode ser vista de forma isolada exigindo um grau elevado de confiança, sem o qual a rede não funciona.

Recorremos também à literatura sobre a implementação de políticas públicas, os chamados estudos de implementação (Barrett, 2004) e à noção de discricionariedade⁸² (Lipsky, 1980), para pensar a ação dos agentes e, tentar compreender o funcionamento da própria rede através de sua experiência.

Segundo Barrett (2004), o papel dos estudos de implementação ao analisar a administração pública é projetar políticas melhores, alcançar maior controle sobre os resultados das políticas e buscar entendimentos e explicações sobre o que realmente acontece na prática. Para isso, a estratégia a ser usada deve ser a identificação das causas dos problemas de implementação e sugestão de soluções gerencialistas⁸³, que eram necessariamente pautadas por ideias oriundas do setor privado, com a linguagem e ideias voltadas para a gestão empresarial. Essas novas ações ficaram conhecidas como “nova gestão pública”⁸⁴.

A autora apresenta também a noção de discricionariedade como muito importante para compreender a ação e a interação que os implementadores realizam (Lipsky, 1980). Por exemplo, no caso da análise da rede de proteção à infância e adolescência, uma ação individual de um Conselheiro, de um funcionário do CRAS, de um promotor ou de um educador, pode influenciar diretamente o comportamento de sua respectiva agência, e por consequência, o desempenho de toda a rede.

Para Barrett (2004), existe um hiato na compreensão de como a discricionariedade opera na atuação dos profissionais, ou seja, não se sabe ao

⁸² Segundo Lipsky (1980), a discricionariedade é o espaço para a ação do profissional, é sua margem de manobra para adequar a realidade concreta. Como diz Barrett (2004) é uma “ordem negociada”, envolvendo a negociação entre atores semiautônomos que perseguem ou protegem seus interesses.

⁸³ Segundo Paes de Paula (2005), o ideário gerencialista floresceu durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan. No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e no desenvolvimento da administração pública gerencial. Tem como principais características o planejamento e a elaboração de políticas com ênfase em metas de desempenho no setor público.

⁸⁴ A nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática por seguir os princípios do gerencialismo, se orienta através do curso de ações, e evita enfoques normativos, por isso, está sempre sendo reinventada (Paes de Paula, 2005).

certo de que forma colocam em prática suas ações e interações. A autora destaca, que embora pareça um reflexo de valores individuais, a discricionariedade, não representa apenas escolhas por parte dos atores baseados em seus próprios interesses, estes, são também influenciados pelos treinamentos que recebem em formações nas instituições a que pertencem no momento anterior à implementação do programa ou projeto.

Levando em consideração esses aspectos, o contexto brasileiro em que se inserem os direitos das crianças e adolescentes é marcado pelo impacto do modelo gerencial na administração pública. Estudos como os de Fernando Abrucio (1997), Paes de Paula (2005), Gabriela Lotta (2012a e 2012b) e Marta Arretche (2001) identificam o caso brasileiro como marcado por uma multiplicidade de situações e revelam as nuances do impacto desse modelo na gestão pública no país.

De acordo com Paes de Paula (2005), foi no bojo da redemocratização brasileira, que na década de 1990, surgiram os primeiros ideais gerencialistas no país. A ideia de construir um modelo de gestão pública capaz de reformar o Estado, tornando-o mais eficiente e voltado aos interesses dos cidadãos, implementou mudanças no controle da economia e dos serviços públicos. A autora identifica a partir desse movimento dois projetos políticos em desenvolvimento e disputa, que denominou “administração pública gerencial” e a “administração pública societal”.

Inspirada na vertente gerencial, a “administração pública gerencial” desenvolveu-se ao longo do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, e suas principais manifestações se deram através das experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo. No entanto, a participação era apenas no nível do discurso, pois no que se referia à tomada de decisão, o Estado ainda mantinha seu caráter centralizador frente à organização das instituições políticas e no que diz respeito à construção de canais de participação popular (Paes de Paula, 2005:41).

A abordagem gerencial no setor público é baseada na cultura do empreendedorismo, seu projeto político enfatiza a eficiência na administração e se baseia no ajuste estrutural, o que segundo Paes de Paula (2005), obedece às

recomendações dos organismos multilaterais internacionais como controle, eficiência e competitividade máximos.

Já a “administração pública societal” se inicia a partir do primeiro governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, está ligada diretamente à tradição de mobilização presente no país desde os períodos de reformas na década de 1960, que décadas depois inspirou a luta por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche.

Sua ênfase em participação social não é apenas discursiva como na vertente gerencial, seu projeto político visa constituir um novo paradigma de gestão mais voltado para uma “gestão social” e que “ênfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo” (Paes de Paula, 2005:41). Por fim, a vertente societal instituiu práticas que buscaram elaborar canais para viabilizar efetivamente a participação popular.

É nesse mesmo sentido, que Gabriela Lotta (2012a, 2012b), traz a figura dos burocratas de nível de rua (conceito elaborado por Lipsky na década de 1960) como principais responsáveis pela interação durante a implementação de políticas públicas no contexto da “Nova Gestão Pública”.

Em *O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade* (2012a) a autora aponta para o fato de que, na literatura sobre políticas públicas, há pouco espaço para a análise das ações do Estado, e que o próprio tema da interação entre atores estatais e privados no processo de políticas públicas têm sido reformulado. Diante disso, a autora retoma a discussão sobre discricionariedade, como papel central para compreender a ação dos burocratas de nível de rua no processo de implementação, com base no trabalho desenvolvido por Lipsky (1980).

À figura do Burocrata de nível de rua está associado, muitas vezes, o papel de mediação entre a população e os serviços públicos. Para Lipsky (1980), “os burocratas de rua são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros” (Lotta, 2012a:4).

Considerados como a “personificação do Estado” (Lotta, 2012a:5) esses profissionais representam a via de acesso dos cidadãos à administração pública, e

consequentemente, a seus direitos. Sua função exercida impacta diretamente na vida das pessoas, visto que sua interação com o sistema público é determinante para o processo de implementação de determinada política.

Em *Saberes Locais, Mediação e Cidadania: o caso dos agentes comunitários de saúde*, Lotta (2012b) analisa a atuação dos agentes comunitários de saúde inseridos no Programa Saúde da Família, do governo federal. A autora busca observar como os agentes adaptam as políticas desenhadas no âmbito federal no momento da implementação, considerando que a implementação da política deve ser analisada de forma interativa, e dá destaque à investigação das práticas e ações desses agentes. Para isso, considera os fatores institucionais e relacionais como elementos que podem explicar diferentes resultados do processo de implementação do programa no país.

A partir disso, Lotta (2012b) identificou quatro práticas realizadas pelos agentes comunitários, fundamentais para a compreensão de como atua um burocrata de nível de rua. Na primeira: os agentes comunitários utilizam referências da comunidade (ou seja, constantemente em seus discursos citam exemplos de vizinhos, família ou histórias da própria comunidade); Na segunda: os agentes intercalam saberes profissionais com saberes próprios de suas vivências (introduzem o uso de linguagens técnicas, orientadas pela política pública, e saberes locais); Na terceira: os agentes realizam uma tradução de saberes (para facilitar a compreensão e garantir o acesso ao uso da política, os agentes traduzem o conhecimento técnico para a linguagem dos beneficiários); E por fim, na quarta os agentes fazem uma triangulação entre os beneficiários da política pública e outros serviços públicos.

Dentro dessa ótica, como se mostrou na literatura, podemos constatar a importância da combinação dos conceitos de rede e discricionariedade como pontos de partida para a compreensão da realidade da rede de proteção à infância e adolescência. Principalmente, porque é muito comum neste campo a ideia de “falha” na rede, e isso se dá, muitas vezes, sem incluir uma investigação acerca dos burocratas de nível de rua. Pois em termos práticos são esses profissionais que, efetivamente, atuam na gestão das políticas sociais.

O que pretendemos entender é como se dá esse processo no interior da rede de proteção, considerando tanto os efeitos das redes políticas e da nova gestão pública, quanto as capacidades apresentadas pelos agentes em momentos de tensão ou de crise em torno de situações problemáticas, como sinaliza Boltanski e Chiapello (2009).

Em que medida os burocratas de nível de rua estão comprometidos com as ações previstas pela rede de proteção? Uma vez que a aceitação do ECA cai em uma esfera de decisões “privadas”, a forma como o ECA é visto já inclui uma ação discricionária por si só. No que se refere à rede de proteção entendemos que a primeira decisão que toma o burocrata de nível de rua é escolher cumprir ou não cumprir o que determina o Estatuto, e só então podemos perceber as questões acerca da maneira de como é feito. Nesse sentido, é complicado estabelecer um parâmetro para entender a relação rede e direitos.

Para além da ação individual de cada agente, Barret (2004) enfatiza que os momentos de “formação” dados por profissionais antes de um projeto ser implementado também influenciam na decisão de cada agente. Entre a rede, não há essa possibilidade de formação, cada agente recebe a formação de suas respectivas agências e nenhuma comum a toda rede, dessa forma, cada agência se comporta conforme o próprio reflexo da sua ação. Por isso, para entender a rede de proteção é preciso olhar para seu funcionamento através de seus agentes, o que será explorado na próxima parte desse estudo.

Parte II - A realidade de crianças e adolescentes das classes populares no Brasil pós-ECA

4. Entre a infrequência e a evasão: Um perfil dos casos do Conselho Tutelar da Rocinha

Neste capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa realizada no Conselho Tutelar (CT) da Rocinha que retrata os bastidores da infrequência e evasão, temas até então, pouco analisados fora do universo escolar. Além de apresentar uma sistematização de dados produzidos pelo Conselho Tutelar que denunciam a cotidiana violação de direitos de crianças e adolescentes.

A pesquisa no Conselho tutelar da Rocinha foi realizada no âmbito do *Núcleo de Estudos sobre Escola, sociedade e democracia* da PUC-Rio, de fevereiro a junho de 2015 nos arquivos⁸⁵ do Conselho Tutelar da Rocinha e contou com uma equipe de cinco pesquisadores que realizaram a leitura de 2.336 casos⁸⁶. O CT foi fundado em dezembro de 2013, anteriormente o Conselho que atendia a Rocinha era o Conselho Tutelar da Zona Sul que se localiza em um bairro distante da área atendida. Por esta razão o registro do CT também inclui casos trazidos do CT Zona Sul, que até então era responsável por toda a área da Zona Sul do Rio de Janeiro.

O CT fica no 14º andar do prédio Rinaldo De Lamare, prédio que era um antigo hotel e que hoje abriga projetos e ações da prefeitura do Rio de Janeiro de atendimento quase exclusivo para as favelas da Rocinha e Vidigal.

Minha permanência no local permitiu a observação em diferentes dias e horários da rotina de atendimento do CT. Cada Conselho Tutelar elabora a sua organização para o atendimento em sistema de Plantão, que é registrado em diário oficial, e o CT da Rocinha tem como regra interna que sempre haverá um conselheiro para desenvolvimento dos casos e um para atender quem chega ao balcão para atendimento. Além dos conselheiros, existe um “suporte técnico interdisciplinar e administrativo” composto por assistentes sociais e psicólogos e funcionários para a secretaria e atendimento prévio⁸⁷.

⁸⁵ Os números e nomes atribuídos aos casos são fictícios.

⁸⁶ Além da minha participação fizeram parte da equipe os seguintes pesquisadores: Aristóteles Carneiro, Marcelo Mattos, Mariana Casmamie, Sarah Monteiro.

⁸⁷ Cabe ressaltar que este suporte técnico é disponibilizado pela prefeitura municipal do Rio de Janeiro, seu modo de funcionamento foi determinado através da Resolução SMDS nº 063 de 12 de abril de 2016, na ocasião da pesquisa nem todos os CTs do município contavam com essa estrutura.

Os conselheiros permanecem numa sala de atendimento própria para eles, e os funcionários, numa sala onde ficam antigos armários de ferro em que os casos estão guardados, do lado de fora há uma pequena sala de espera com televisão e uma mesa onde ficava sentado um guarda municipal, que com a mudança da administração da prefeitura em 2016, foi retirado do CT. No entanto, era a partir dele que o atendimento prévio era iniciado, mas após a mudança, um funcionário da secretaria faz o atendimento e informa o tempo de espera para a conversa com o Conselheiro de plantão. Este tipo de atendimento é conhecido como atendimento “de Balcão”, além dele existem outros, como os atendimentos via ofício (quando vindo de órgãos públicos, tais como: Escolas, Secretaria de Educação, Sistema de Saúde, Ministério Público, CRAS, Sistema de Segurança, etc.) e o disque 100 (denúncia anônima) através de uma ouvidoria da Secretaria de Direitos Humanos.

Ao receber a população que busca o CT, o funcionário da secretaria avalia se é um novo caso ou uma situação de retorno e vai buscar a pasta referente ao caso, em seguida oferece um lanche e encaminha a criança ou o adolescente para uma pequena sala com livros e brinquedos, quando for o caso. É comum as pessoas começarem a relatar o caso na sala de entrada com o funcionário, muitas vezes, expondo a criança ou o adolescente.

Apesar da minha presença no CT estar atrelada à leitura dos casos, pude presenciar alguns atendimentos por parte dos conselheiros, o que me fez compreender que os momentos de escuta e mediação compõem suas principais características. Há um procedimento em seu modo de agir, primeiro, ouvem todas as partes envolvidas, convocam à sala separadamente a criança ou o adolescente, e seus responsáveis. Neste contexto ouvi muitas vozes seguidas de choro por parte dos responsáveis e muito silêncio por parte das crianças e adolescentes, acusações mútuas também fazem parte do desenrolar dos casos.

O objetivo inicial da pesquisa era incluir os casos do CT da Rocinha no Sistema de Informação do Conselho Tutelar elaborado em conjunto com uma equipe de profissionais do Laboratório de Informática da PUC-Rio⁸⁸. Segundo Burgos (2014), o sistema foi originalmente desenvolvido para servir ao Conselho

⁸⁸ Para uma caracterização detalhada do sistema de gestão da informação desenvolvido pela PUC-Rio para os Conselhos Tutelares, Lima, Casmamie e Laurindo (2014).

Tutelar Zona Sul como um sistema de coleta de dados, a fim de trazer ao Conselho tutelar maior agilidade e impessoalidade no processamento de suas informações, maior eficiência no serviço prestado e, por fim, maior capacidade de gestão de sua agenda. Segundo Lima, Casmamie e Laurindo (2014) “um de seus principais desafios foi, justamente, o de permitir que o conselho possa recuperar os casos de crianças de uma mesma família que chegam ao CT em diferentes momentos”. Além disso, o sistema poderia por em prática “uma nova dinâmica de articulação institucional” em torno da defesa do direito da criança e do adolescente, assim como, o direito à educação (Lima, Casmamie e Laurindo, 2014:300).

O procedimento inicial adotado para fins da pesquisa foi selecionar os casos manualmente, de acordo com critérios previamente estabelecidos, além de registrá-los em um documento no Excel. Ao término da seleção e sistematização dos dados encontrados, parte desta seleção, que corresponde aos alunos que estão em situação de infrequência ou abandonaram a escola (equivalente a 202 casos) nos permitiu entender melhor sobre a relação CT e escola na Rocinha.

Mas antes de entrar propriamente na pesquisa é preciso destacar que a favela da Rocinha passou a ser considerada um bairro da Zona Sul da cidade em 1993. Entretanto, desde 1986 possuía uma Região Administrativa própria, criada para facilitar a gestão do espaço, pois internamente é composta por 25 localidades, tem uma população de aproximadamente, 71.085 habitantes⁸⁹ e 26 mil domicílios. Cabe ressaltar que a Rocinha é um território dominado pelo tráfico de drogas por décadas, tendo recentemente, colecionados consecutivos episódios de violência. De acordo com autoridades da área de Segurança Pública, a Rocinha havia se tornado, no final da década de 1990, um “entreposto das drogas no Rio”, além disso, a favela convive com uma grande restrição aos serviços públicos (Leitão, 2006).

Historicamente, as favelas estão relacionadas à falta de habitação, à carência de saneamento básico, à degradação ambiental, ao desemprego, à violência, entre outros problemas confundidos e tratados durante muito tempo como problemas sociais. No entanto, as intervenções nas favelas tiveram caráter de reformas sociais, ou seja, buscava-se transformar o ambiente material onde

⁸⁹ Fonte: Instituto Pereira Passos, com base no Censo 2010 do IBGE.

vivia a população mais empobrecida com a intenção de transformar hábitos e valores culturais. As medidas públicas tomadas concebiam a favela como um problema moral e de saúde pública (Burgos, 1998:28). Cabe ressaltar que nas últimas décadas as favelas cresceram mais rápido que o restante da cidade, atualmente, estima-se que dos 6.320.446 habitantes do município do Rio de Janeiro, o equivalente a 1.436.049 moram em favelas⁹⁰.

É preciso também considerar a especificidade da relação da Rocinha com a Gávea, seu bairro vizinho. Segundo Ventura, Ramos e Burgos (2014) e Novaes (2010) há na proximidade do bairro da Gávea e da favela da Rocinha uma relação de proximidade física e distância social. O bairro abriga, aproximadamente, 18 mil habitantes de camadas média e alta, registrando um dos melhores índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM)⁹¹ da cidade, de 0,946 em 2010, além do índice de desenvolvimento humano (IDH) entre os 20% menores de todo o estado do Rio, abaixo de 0,666.

É no bairro da Gávea que estuda a maioria das crianças e adolescentes que moram na Rocinha e compõem os casos do CT, o bairro conta com sete escolas públicas, já na Rocinha existiam na época do levantamento apenas quatro escolas, o que faz com que os alunos moradores da favela, constantemente circulem pelo bairro habitado por famílias de classes média e alta.

Segundo Ventura, Ramos e Burgos (2014) o bairro da Gávea é quase essencialmente um bairro escolar, nele há seis escolas públicas municipais de ensino fundamental, uma estadual, de ensino médio e mais sete da rede particular de ensino. Circulam aproximadamente 10 mil crianças, adolescentes e jovens, sendo metade deles da rede pública e a outra metade da rede particular (Canegal, Lopes e Burgos, 2014:326). Desse total, cerca de 3.500 alunos estudam na Gávea e residem na Rocinha, e há uma rotina cotidiana de desloamento como condição desses alunos, um tipo particular de segregação sócioterritorial neste entorno, há uma grande proximidade física de grupos que ocupam posições sociais distantes (Ventura, Ramos e Burgos, 2014:133).

⁹⁰ Estimativas produzidas pelo Instituto Pereira Passos com base nos Censos Demográficos IBGE dos anos 2000 e 2010.

⁹¹ Segundo Almeida (2016), “o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. Cf. http://www.pnud.org.br/IDH/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM”.

Com base no censo realizado pelo PAC no Estado do Rio de Janeiro em 2008, 18% de crianças e adolescentes em idade escolar (entre 7 e 14 anos) estavam fora da escola. Havia cerca de 30 mil crianças e adolescentes entre 0 e 18 anos na Rocinha, e em relação aos adolescentes de 15 a 17 anos, que deveriam estar cursando a etapa no ensino médio, 79% frequentam a escola, mas somente 39% estão no ano escolar compatível à sua idade. O que significa que há um grande desafio no que diz respeito à garantia do direito à educação no território (Burgos, 2014).

Diante de reflexões como essas baseadas em estudos sobre a região escolar Gávea/ Rocinha presentes no livro *A Escola e o mundo do Aluno: Estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola* (Burgos, 20014), partimos de uma análise sobre o Conselho Tutelar da Zona Sul (CT 02) e sua relação com a trajetória escolar de crianças e adolescentes da Rocinha para uma análise do Conselho tutelar da Rocinha, desta vez, atentos também aos demais integrantes da rede de proteção a infância e adolescência, sobretudo à Escola, investigando mais a fundo as razões presentes na infrequência e evasão⁹² escolares.

Os dados sobre o tema da Infrequência e Evasão são importantes como ponto de partida para nosso mergulho nos dados do CT da Rocinha, como os encontrados em *Infrequência e Evasão Escolar: nova fronteira para a garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente* (Burgos et al, 2014). Nesta pesquisa indicamos que para além dos estudos sobre o tema na área da educação, deveria ser adotada uma perspectiva mais abrangente para entender o perfil de crianças e adolescentes no momento em que estariam entre a casa e a escola. Os dados mobilizados no artigo foram produzidos a partir da pesquisa realizada em uma escola pública que atende aos anos finais do Ensino fundamental, localizada no bairro da Gávea e que atende maioria dos alunos oriundos da Rocinha.

Esta pesquisa também concebeu o estudo acerca da infrequência e da evasão escolar como um ângulo abrangente para se pensar a relação da escola com a situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes, nesta etapa da pesquisa, observávamos a fragilidade da relação entre o aluno e a escola diante de uma

⁹² Sobre o assunto ver Casmamie (2015), Burgos et al (2014), Burgos et al (2015) e Laurindo (2014).

situação de infrequência e evasão, ou seja, um olhar sobre trajetórias escolares problemáticas, mais especificamente, de alunos com problemas de assiduidade, os alunos ‘infrequentes’ e alunos denominados “abandonantes”⁹³. É preciso enfatizar que a escola não possuía dados previamente sistematizados referentes à infrequência, o que parece sinalizar que este é um problema invisível para a rede educacional do município. Então, para o levantamento dos dados sobre infrequência delimitamos 10 turmas do 6º ao 9º ano da escola selecionada e investigamos suas respectivas pautas. Após esse procedimento, consultamos o Sistema de Gestão Acadêmica⁹⁴ e buscamos as informações básicas de cada aluno, tais como bairro, com quem mora, se está incluído em programas sociais, entre outros. A partir daí construímos uma base de dados no SPSS⁹⁵, a fim de realizar cruzamentos que nos permitissem delinear um perfil de cada um dos alunos.

De acordo com o critério fixado em lei (LDB 9394/96, art. 24, inciso VI), que estabelece a exigência de um mínimo de 75% do total de horas letivas para aprovação, consideramos como infrequentes os alunos com mais de 25% de faltas durante o ano letivo. Durante a pesquisa descobrimos um tipo de infrequência que é muito comum, e que torna ainda mais invisível o aluno infrequente, trata-se do atraso sistemático no primeiro tempo das aulas, o aluno que por motivos diversos chega atrasado cotidianamente, o que vai desde o aluno que por estar sozinho em casa, pois os pais estão trabalhando, não se organiza para cumprir os horários aos que não conseguem pegar o ônibus que em geral estão sempre lotados, ou aos que param constantemente em uma praça próxima à escola, ou se aglomeram nas lanchonetes próximas à entrada da Rocinha. O ano em que se observou a infrequência foi 2013, nele 46 alunos, ou 10,5% do total da escola, eram infrequentes.

Já para a categoria dos que abandonaram a escola — os chamados abandonantes/evadidos, que caracteriza uma situação de exclusão duradoura da escola, que pode ou não ser definitiva —, encontramos 32 alunos nessa situação, sendo que destes, 14 alunos abandonaram a escola somente no ano de 2013. As

⁹³ Usamos esta expressão para distinguir do termo “evasão”, que caracteriza uma situação de exclusão duradoura — mas não necessariamente definitiva — da escola.

⁹⁴ Sistema implantado pela Secretaria Municipal de Educação a partir do 2º Semestre de 2011 em algumas unidades escolares.

⁹⁵ SPSS trata-se de um *software* específico para análise estatística.

opções de motivos para o abandono contidas no SGA eram as seguintes: necessidade de trabalhar, doença ou anomalia grave ou então abandono simplesmente, sem justificativa. Mas é preciso considerar que quando o abandono ocorre por causa de gravidez, a opção escolhida geralmente é a de doença ou anomalia grave, já que no SGA não existe a opção específica para gravidez. No entanto, a escolha por esta opção é feita pela própria escola, e não a partir de uma norma definida pela secretaria de educação.

Através dos dados levantados podemos caracterizar a infrequência e a evasão como sinais de trajetórias problemáticas, como veremos posteriormente no estudo do Conselho tutelar da Rocinha. Entre os infrequentes, por exemplo, os maiores índices ocorrem com alunos entre 12 a 14 anos, esse dado é importante, pois sugere que é no ensino fundamental que se deve investir em algum tipo de intervenção para que se identifique o problema e que ações possam ser realizadas para ser capaz de inibir a infrequência (BURGOS, et al, 2016). Já o fenômeno da evasão está mais atrelada aos alunos com 16 anos do que em qualquer outra idade, o que pode refletir um processo no qual a agência individual do aluno tenda a ser maior. Outro dado relevante para entender a relação problemática do aluno com a escola é que entre os alunos evadidos e infrequentes, a maioria já foi reprovada ao menos uma vez em sua trajetória escolar⁹⁶.

Apesar de sua pequena extensão, restrita a uma escola da Gávea, não é difícil imaginar que essa mesma situação possa ser encontrada nas demais escolas, e essa afirmação se dá com base no estudo dos casos do Conselho tutelar da Rocinha que veremos a seguir, uma vez que ele demonstra o mesmo fenômeno com características semelhantes em diversas escolas da região Gávea/Rocinha.

Agora que já definimos melhor o que entendemos como infrequência e evasão, voltaremos aos casos do Conselho Tutelar da Rocinha.

Para entender o modo de classificação utilizado nessa pesquisa é preciso antes esclarecer qual foi o procedimento adotado pelo CT na organização dos casos que ali chegam todos os dias. Pode-se dizer que a sua unidade de análise é a

⁹⁶ Maiores informações podem ser encontradas no artigo mencionado acima ou no relatório de pesquisa do *Projeto trajetórias escolares problemáticas: subsídios para a construção da educabilidade e equidade escolar na Rocinha* (BURGOS et al, 2015).

“família”, nesse sentido um caso pode conter mais de uma criança ou adolescente, isto é, tratar-se de vários irmãos. Quando isso ocorre, a numeração é dada ao “caso”, ou ao “procedimento”, como os funcionários e conselheiros chamam o processo criado para cada família que pode conter uma ou mais crianças e adolescentes. Na apresentação do universo pesquisado utilizamos essa unidade, a de “crianças/adolescentes” atendidos, porque assim conseguimos dar maior dimensão ao trabalho realizado pelos Conselheiros Tutelares.

Cada caso encontra-se dentro de um envelope e contém uma ficha com informações e documentos sobre a criança/adolescente e seus responsáveis (que em geral são: RG, CPF, certidão de nascimento, comprovante de residência, cartão de vacinação, comprovante de frequência e rendimento escolares, além de ofícios e requerimentos do CT enviados a outras instituições). Cada envelope é diferenciado por uma numeração do processo e identificação da criança ou adolescente (um por núcleo familiar) e nome da mãe.

O Sistema de Informação a que nos referimos anteriormente, criado pelo laboratório de informática da PUC-Rio foi aperfeiçoado para sua implementação no CT e disponibilizado para ser utilizado pela secretaria desse CT, ficando, portanto, como um legado da atividade de extensão que a PUC-Rio desenvolveu com os Conselhos Tutelares da Zona Sul. No entanto, as dificuldades com a infraestrutura do local que não eram adequadas para o desempenho do sistema e, posteriormente, testes e falhas na sua execução, levaram a um atraso na realização da digitação dos casos, sendo assim, o que foi previsto inicialmente, que era a digitação de todos os casos do CT, acabou por impor a decisão metodológica de extrair o universo que nos interessaria estudar mais a fundo. Desta forma, a partir da leitura e seleção manual de 2.336 casos existentes, foram incluídos no Sistema⁹⁷ apenas aqueles relacionados à infrequência e abandono/evasão, que totalizaram 202 casos, ou seja, um pouco menos de 10% do total.

Para a etapa de seleção manual dos casos o procedimento adotado pelos pesquisadores foi a leitura dos processos com uma análise detalhada do caso com base em critérios previamente estabelecidos, além de seu registro em um documento em Excel, adotando a numeração do processo.

⁹⁷ Para esta etapa a pesquisa contou com a colaboração da pesquisadora Giulia Luz Garuzi.

Como o foco principal desta pesquisa foi estudar a relação entre o Conselho Tutelar e a escola, o critério de classificação dos casos utilizados por nós teve como premissa inicial tal relação. Assim, dividimos o total de casos de crianças/adolescentes atendidos pelo CT entre aqueles **“com relação com a escola”** e os outros **“sem relação com a escola”**.

Tabela 1 - Casos qualificados em relação à presença da escola

Casos qualificados em relação à presença da escola	Total	%
Casos de violações com relação com a escola	1159	49,61%
Casos de violações sem relação com a escola	1177	50,39%
Total de crianças e adolescentes atendidos	2336	100,00%

Fonte: Relatório de Pesquisa Burgos et al, 2015.

Na primeira situação, a escola aparece como principal motivação da ida ao Conselho tutelar seja pela ausência de vaga em unidade escolar, ou por problemas os mais diversos – como *bullying*, rendimento, indisciplina e também infrequência e evasão escolar, os dois últimos, foco da pesquisa. Tais situações, porém, podem encobrir outros problemas que não apenas os relacionados à escola, este ponto será aprofundado mais à frente.

Já a segunda situação foi caracterizada como sendo aquela na qual a instituição escolar não aparece como principal motivadora da busca pelo CT, e geralmente nem é citada diretamente, somente como informação. É importante ressaltar que nossa pesquisa não teve como objeto entender o universo **“sem relação com a escola”**, no entanto, no que tange a esse universo percebemos que a maioria menciona casos referentes a “outras violações” (diferentes formas de violência, situação de vulnerabilidade extrema, abuso sexual, disputa de guarda, negligência, maus-tratos, conflitos familiares, etc). Ou, quando no caso não havia registro sobre a escola eram classificados como “sem informação sobre a escola”.

Do total de casos com base nos dois critérios iniciais de seleção, podemos perceber que 49,61% dos casos constituem relevância para observar a relação conselho tutelar e escola.

Tabela 2 - Casos com e sem relação com a escola

Casos com e sem relação com a escola		Total	%
Casos com relação com a escola	- Procurando vaga	633	27,10%
	- Infrequência/Abandono/Evasão	202	8,65%
	- Outras situações envolvendo a escola	324	13,87%
Casos sem relação com a escola		1177	50,39%
Total		2336	100,00%

Fonte: Relatório de Pesquisa Burgos et al, 2015.

Retornando aos casos “**com relação com a escola**” percebemos as seguintes situações: 1) “Procurando vaga”: quando o motivo pelo qual o CT foi procurado é a busca por vagas, seja para estar próximo do seu local de moradia ou devido a algum tipo de falha no sistema online de matrícula. Também são relacionados à procura de vagas os casos de busca por creches; 2) “Infrequência/Abandono”: casos em que a questão da infrequência e abandono são relatados como principais motivadores, ou quando mencionados ao longo do processo. Podem ser levados ao CT pela escola ou pelos pais; ou 3) “Outras situações envolvendo a escola”⁹⁸: que são casos diversos que envolvem desde violência, bullying, indisciplina, rendimento do aluno e transferência, e todos assuntos que envolvam o direito à escola.

O teor dos casos serviu como critério de seleção para a composição da base de dados, esta seleção foi feita a partir da leitura do campo “descrição do caso”⁹⁹ da ficha preenchida pelo conselheiro, logo, em sua própria interpretação

⁹⁸ Na situação “Outras situações envolvendo a escola” percebeu-se que nos casos mais graves, em que há uma combinação de violações, a situação escolar da criança/adolescente não aparece de forma evidenciada, muitas vezes consta de . Uma hipótese é que talvez por isso não haja tanta preocupação em averiguar tais informações. De outro lado, tal apontamento pode indicar certa invisibilidade da escola e da importância da efetivação do direito à educação como uma incumbência dos conselheiros (Burgos et al. 2015).

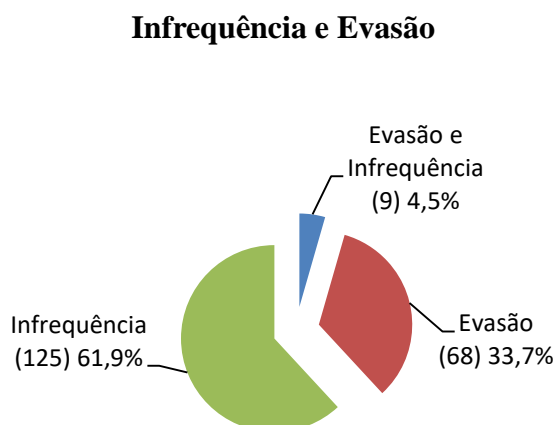
⁹⁹ Os trechos foram reproduzidos integralmente e apresentam uma narrativa particular. É importante ressaltar que o conselheiro tutelar se posiciona dentro da sua descrição e, desta forma, elabora versões a respeito do que se passou, atribuindo sentido subjetivo.

dos fatos, fundamentada nos relatos das crianças, adolescentes e seus responsáveis.

Além da relação problemática com a escola, também emergiram dos casos informações sobre as seguintes violações do direito da criança e do adolescente, são elas: a situação de rua; abandono de incapaz e/ou ausência de convívio familiar; Inadequação de convívio familiar; Situações de Violência (física, doméstica, psicológica e violência sexual); Dependência química; Negligência; Ausência de condições materiais para o convívio familiar; Exploração de trabalho infantil; e Condições adversas de trabalho.

Após a primeira etapa de seleção manual e inserção dos dados gerais no sistema, foi elaborado um banco de dados específico para o universo de 202 casos, que representam crianças e adolescentes em situação de infrequência e evasão.

Gráfico 01 – Infrequência e evasão

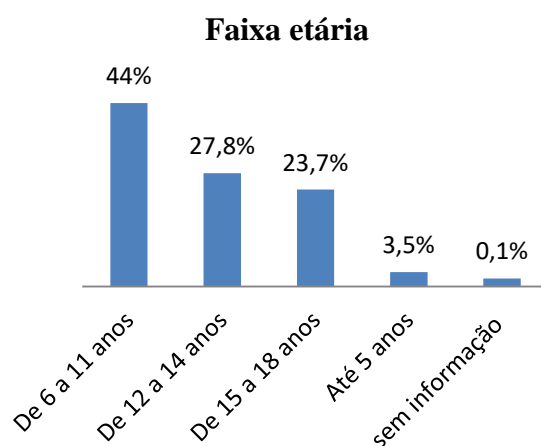


Fonte: Relatório de Pesquisa (Burgos et al, 2015).

Outro dado que nos chama a atenção é a faixa etária, que mais uma vez nos aponta que os fenômenos investigados não aparecem somente no Ensino Médio, aos 16 anos. Os casos “com relação com a escola” levados ao CT indicam que 44,9% das crianças têm entre 6 e 11 anos, o que não deixa de sugerir reflexos

da existência de infrequência e evasão em escala significativa durante a infância¹⁰⁰.

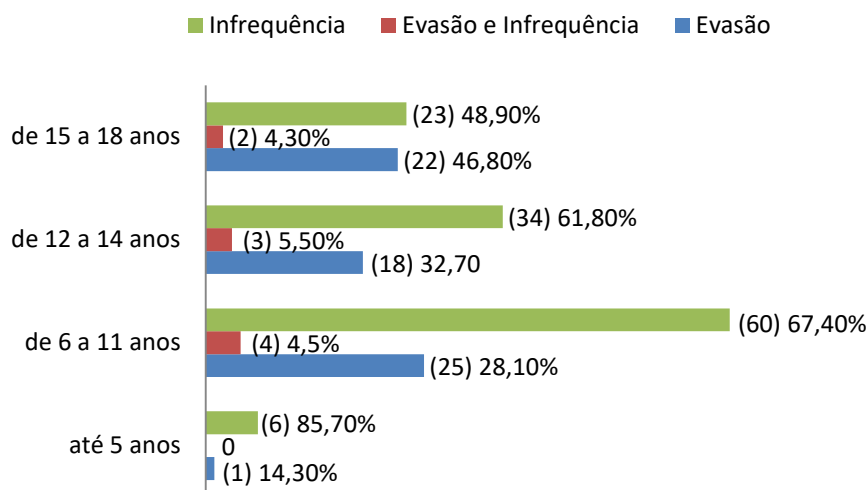
Gráfico 02 – Faixa etária



Fonte: Relatório de Pesquisa (Burgos et al, 2015).

Pensando especificamente o tipo de problema escolar por faixa etária podemos notar que entre os adolescentes com 12 a 14 anos, predomina o problema da infrequência, ao passo que entre adolescentes com 15 a 18 anos, a evasão já responde pela maioria das situações (incluindo os casos em que evasão e infrequência estão associadas).

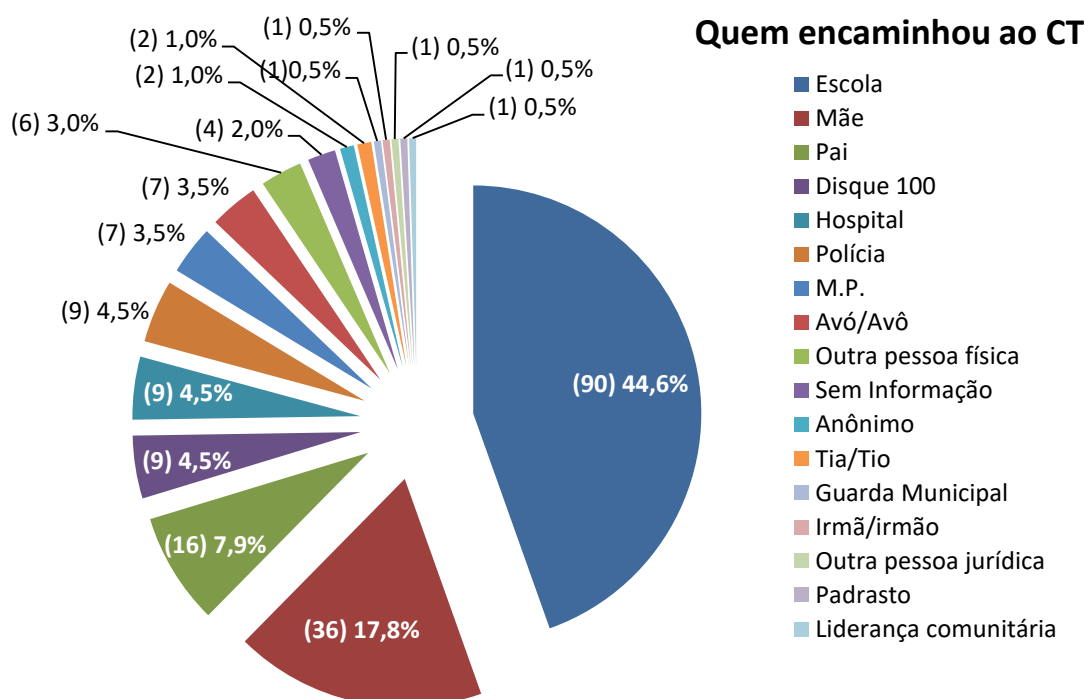
¹⁰⁰ Segundo dados do INEP (2017), a taxa de evasão do município do Rio de Janeiro é de 4,3%, sendo 3,3% nos anos iniciais e 6,6% nos anos finais do Ensino Fundamental. A taxa de evasão é baseada na proporção de alunos que no ano de 2014 estavam matriculados e em 2015 não estavam mais matriculados.

Gráfico 03 – Faixa etária por tipo de problema escolar**Faixa Etária por tipo de problema escolar**

Fonte: Relatório de Pesquisa (Burgos et al, 2015).

Conforme Burgos (2014), o Conselho tutelar atua como um “pronto-socorro” tanto para a estrutura familiar quanto para as instituições presentes no território, diante disso, definir quem aciona o “botão de emergência” é também uma forma de apreender a dinâmica local e parte da trajetória de crianças e adolescentes que o CT atende.

Embora as pesquisas anteriores realizadas no âmbito do próprio *Núcleo de Estudos sobre Escola, sociedade e democracia* da PUC-Rio, e diferentes pesquisas que investigam a relação Conselho tutelar e escola indiquem uma forma de aproximação problemática, observamos no gráfico a seguir que no universo estudado a escola é a maior preocupada com a infrequência e a evasão.

Gráfico 04 – Quem encaminhou

Fonte: Relatório de Pesquisa (Burgos et al, 2015).

De acordo com Longo (2011) em *O cotidiano escolar e a defesa de direitos: o papel dos educadores(as) e dos conselheiros(as) tutelares* existem três formas de aproximação entre a escola e o Conselho tutelar, a primeira é a “aproximação burocrática” que é quando a escola pública só entrega ao CT a lista dos alunos faltosos, com base no Art. 56 – ECA, pois caso não o faça a escola pode ser punida. A segunda é a “aproximação autoritária” quando a escola procura o Conselho para punir alunos indisciplinados, e usar o mesmo como forma de amedrontar o aluno, muitas vezes, o fazem querendo transferir o aluno “problema” para outra unidade escolar. E a terceira forma de aproximação é para a “garantia de direitos” que é quando a escola demanda ao CT, por exemplo, casos de maus-tratos envolvendo seus alunos ou casos que denotem a infrequência ou evasão escolar após a escola esgotar todos os seus recursos, via contato com os responsáveis. Esta última aproximação ocorre em menor incidência, uma das hipóteses para explicar tal fato é que há uma incompreensão acerca das

atribuições do Conselho tutelar, o que em última instância aponta para um hiato entre o ECA e a escola.

Outro dado importante a ser considerado é o fato de que a família (mãe, pai, avós, tios, irmãos, padrastos) responde pelo segundo maior índice de quem mais procura o CT, o que significa que ela também “pede socorro” ao CT para ajudá-la na gestão da rotina escolar de seus filhos.

A tabela abaixo apresenta a distribuição do tipo de problema escolar segundo os responsáveis pelo encaminhamento.

Tabela 03 - Quem encaminhou e Problemas da criança na escola

Quem Encaminhou	Problemas da criança na escola			Total
	Evasão	Evasão e Infrequência	Infrequência	
Familiares	24 35,3%	1 11,1%	38 30,4%	63 31,2%
Disque 100	7 10,3%	0 ,0%	2 1,6%	9 4,5%
Escola	14 20,6%	5 55,6%	71 56,8%	90 44,6%
M.P.	7 10,3%	0 ,0%	0 ,0%	7 3,5%
Anônimo	3 4,4%	1 11,1%	5 4,0%	9 4,5%
Polícia	6 8,8%	1 11,1%	2 1,6%	9 4,5%
Guarda Municipal	0 0,0%	0 0,0%	1 0,8%	1 0,5%
Liderança Comunitária	1 1,5%	0 0,0%	0 0,0%	1 0,5%

Hospital	5 7,4%	1 11,1%	3 2,4%	9 4,5%
S.I.	1 1,5%	0 0,0%	3 2,4%	4 2,0%
Total	68 100,0%	9 100,0%	125 100,0%	202 100,0%

Fonte: Relatório de Pesquisa (Burgos et al, 2015)

Podemos constatar, a partir desta tabela, que os problemas da infrequência e da evasão estão sendo levados ao CT por vários caminhos. Uma vez que nosso critério de seleção dos casos não se restringiu àqueles onde o problema escolar fosse explicitamente o motivo de mobilização do CT, e sim ao fato do caso estar no universo delimitado pela pesquisa (infrequentes e evadidos), o aparecimento do problema escolar na descrição do caso significa, de algum modo, que diferentes atores têm mobilizando o CT em função de questões escolares, ou seja: a infrequência e a evasão são problemas que acabam sendo percebidos também como problemas sociais, para além da escola. Como a privação de direitos das crianças/adolescentes, mas também como parte das obrigações dos responsáveis.

Sendo a escola a instituição que mais encaminha casos ao CT quando o assunto é infrequência e evasão, percebemos que este Conselho se relaciona com 39 escolas, duas delas são particulares, quatro estaduais, uma federal, e as demais municipais, de ensino fundamental. Esse tipo de informação produzida no interior do CT poderia, por exemplo, estabelecer ações preventivas específicas para elas, o que demandaria uma relação mais intensa entre CT e escola.

Agora vamos a uma caracterização qualitativa dos problemas associados à infrequência e evasão.

A partir desse banco de dados, com a finalidade de traçar o perfil das violações do direito de crianças e adolescentes analisamos todo tipo de informação preenchida pelo conselheiro e digitalizada pela equipe do Núcleo de pesquisas da PUC-Rio. A partir desse ponto, foi possível ultrapassar a barreira dos números com informações qualitativas, o que nos permite uma compreensão

maior acerca do fenômeno da infrequência e da evasão. No momento de qualificação dos casos chegamos à seguinte divisão: a) os “Casos sem indicação de problemas sociais determinantes para infrequência e evasão” (que ocorre quando há infrequência e evasão nos casos de crianças/adolescentes para as quais não estão presentes outras violações, que não as escolares; e b) os “Casos com indicação de problemas sociais (além dos escolares)” quando a infrequência e a evasão ocorrem em casos de crianças/adolescentes em que também existem situações de vulnerabilidade e violação que ultrapassam a capacidade de intervenção da escola.

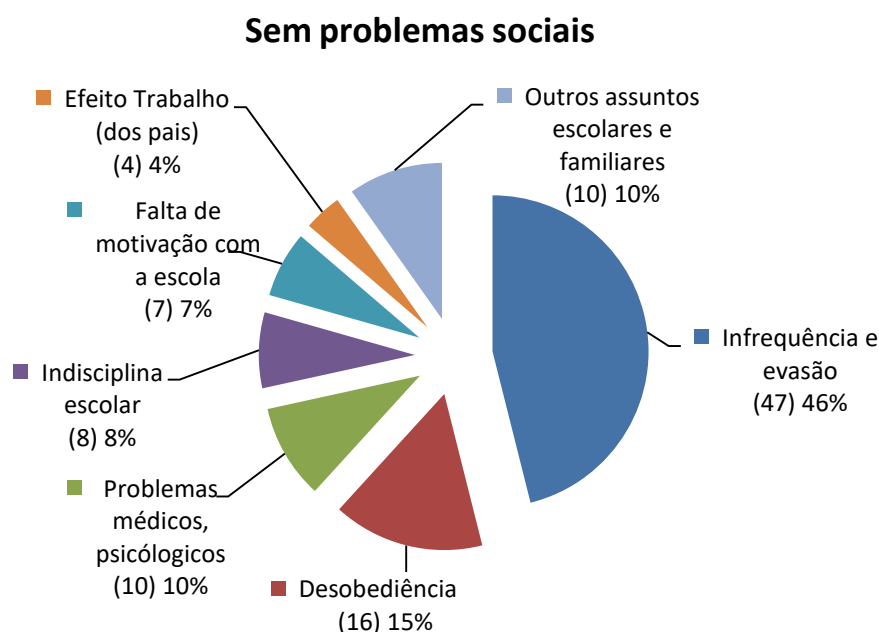
Dos 202 casos sistematizados, também podemos observar que os casos de infrequência se dão em maior incidência que os de evasão.

4.1. Infrequência e evasão sem indicação de problemas sociais

Nesta seção estamos tratando do total de casos em que além dos problemas escolares não aparecem indícios de nenhum outro tipo de violação, o que as torna tipicamente escolar, esse casos denominamos “sem indicação de problemas sociais”. Dentro das violações tipicamente escolares encontramos alguns casos típicos que se relacionam com a questão da infrequência e evasão de diferentes formas. São eles: 1) “infrequência e evasão” (tipo puro)¹⁰¹; 2) “desobediência”; 3) “problemas médicos e psicológicos”¹⁰²; 4) “indisciplina escolar”; 5) “falta de motivação com o ambiente escolar”; 6) “efeito trabalho” (dos pais); 7) “outros assuntos escolares e familiares”.

¹⁰¹ Uma vez que todos os casos estão relacionados à infrequência e evasão, foi denominado “Infrequência e evasão (tipo puro)” para os casos em que a infrequência e a evasão não vêm acompanhadas de nenhum outro problema escolar.

¹⁰² Problemas médicos e psicológicos utilizados como justificativa para ausência do aluno.

Gráfico 05 - Sem indicação de problemas sociais determinantes

Fonte: Relatório de Pesquisa (Burgos et al, 2015)

a) Infrequência e evasão

Esta configuração diz respeito aos casos em que a infrequência e a evasão aparecem sem que se explicite nenhuma outra razão ou justificativa. Na maioria dos casos, os pais são convocados ao CT para justificar as faltas dos filhos. As faltas são em média de 12, 30 a 90 dias. Em geral, os casos são encaminhados pela escola, em alguns casos a escola comunica ao responsável a possibilidade da perda do benefício do Programa Bolsa Família. Dos 47 casos apenas cinco casos foram encaminhados pelos responsáveis.

Como, por exemplo, o caso citado abaixo, em que a Avó procurou o CT para relatar que seu neto de seis anos encontra-se numa situação de infrequência. Como providência, o conselheiro convocou o responsável pela criança, inseriu o menino no Complexo Esportivo da Rocinha para atividades de recreação e estabeleceu contato com a Escola Municipal na qual a criança cursa o 1º ano do

Ensino fundamental. Quem compareceu foi sua mãe que trabalha como vendedora.

Caso 001 - Avó comunicou que seu neto está faltando aula com 50% de falta. Há uma declaração da escola de que Lucas está frequentando regularmente a escola. Declaração da escola de que Lucas está frequentando regularmente a escola. A Mãe disse que o pai é quem fica em casa e não leva o filho para a escola. A mãe relatou que o filho é muito levado, não para na sala de aula e tem muita reclamação na caderneta.

O caso mais comum da configuração por infrequência ou evasão é o encaminhado pela Escola. Como o caso citado abaixo da menina de 8 anos, a providência mais comum é a notificação aos responsáveis e a advertência quanto à obrigação de garantir a permanência da criança na escola.

Caso 002 - Caso de infrequência. A escola comunicou ao CT que a aluna estaria com o total de 41 faltas. Encaminhamento da escola sobre faltas ao CT. Mãe alega que tem mais dois filhos, sendo que um não estuda. Conselheiro afirma que encaminhou o irmão para o 2º CRE, com pedido de vaga escolar. No entanto, não apresenta na ficha dados sobre os outros irmãos, nem ofício do pedido de vaga.

Alguns casos chegam ao CT através do Ministério Público, como o caso da menina de 13 anos, que tem pais falecidos e foi adotada por um casal. Ao ser notificado pelos MP, o Conselho convocou os responsáveis e estabeleceu contato com a Escola Municipal em que a adolescente estaria matriculada.

Caso 003 - Os pais são falecidos, os adotantes são Inês e Carlos. A adolescente Vânia está matriculada, segundo a CRE a aluna consta como ativa na ficha cadastral, mas a diretora da escola informou que a adolescente não tem comparecido. Já sua irmã Aline abandonou.

Diversas escolas encaminham casos quando o número de faltas é excessivo. O mesmo correu com o adolescente de 15 anos, que já foi reprovado duas vezes devido à infrequência, o CT fez contato com a Escola Municipal Marília de Dirceu que relatou que o aluno está numa turma especial de alfabetização, pois não sabe ler. Além notificar o responsável o conselheiro tomou a medida de encaminhar o adolescente para atividades no Centro Esportivo da Rocinha.

Caso 004 – João está matriculado na turma de Realfabetização e abandonou a escola, era extremamente faltoso, já foi eliminado 2 vezes por completar mais de 30 faltas e reconduzido após conversar com o responsável. O aluno necessita voltar a escola, pois é analfabeto. Foi encaminhado para o Centro esportivo e a Mãe vai solicitar outra vaga na CRE.

O mesmo também ocorreu com a menina de 10 anos aluna de um dos CIEPs da região estudada Rocinha/Gávea, que pela segunda vez ficou retida na mesmo ano, pois não conseguiu cumprir a frequência, o que nos chama a atenção nesse caso é a idade. Sua mãe trabalha como empregada doméstica e estudou somente até o 1º ano do Ensino fundamental.

Caso 005 - A aluna vem apresentando faltas (90), totalizando um quantitativo que provoca a eliminação do aluno no sistema acadêmico. Além disto, é a segunda vez que a aluna fica retida numa série por frequência prejudicando seu desenvolvimento acadêmico. Acompanhamento Centro esportivo da Rocinha.

Outro motivo de encaminhamento de casos ao CT pela Escola é quando a família é beneficiária do Programa Bolsa Família e está perto de atingir a condicionalidade prevista pelo programa, excedendo o número de faltas. Mais uma vez a infrequência está associada a uma criança de 8 anos, que cursa o 1º ano do Ensino fundamental, sua mãe é auxiliar de serviços gerais e cursou até o 2º ano do Ensino Fundamental.

Caso 006 - Colégio enviou ofício ao CT apontando excessivo número de faltas da aluna Luzia que já estava com vista de reprovação. A família é beneficiária do programa Bolsa Família, por isso, o colégio pede ao CT que aconselhe a responsável da criança para que a aluna mantenha uma vida acadêmica frequente.

b) Desobediência

A infrequência aparece como decorrência do comportamento inadequado do aluno dentro e fora do ambiente escolar, em sua maioria atribuído ao seu relacionamento com sua família, que, no entanto, prejudicaria diretamente seu rendimento e sua relação com a escola. Como por exemplo: passar muito tempo na rua, chegar tarde em casa, comportamento agressivo, ingestão em excesso de

bebida alcoólica, falta de respeito com os pais e seus limites. Inclui também questões típicas da adolescência como proibição de namoro, lazer (ida a baile funk sem autorização dos pais), etc. A maioria dos casos, especificamente 10 casos, foram encaminhados pelos familiares como um pedido de ajuda para reparar o comportamento da criança/ adolescente.

Como, por exemplo, a mãe da adolescente de 13 anos que descreveu o comportamento da sua filha ao CT:

Caso 007 - Esteve aqui neste Conselho a senhora Lucia, genitora de Jeniffer e Priscila de 13 e 15 anos respectivamente, solicitando ajuda desse órgão para solucionar o conflito familiar com suas duas filhas. A genitora buscou auxílio no CT pois relata que suas filhas Jeniffer e Priscila não a obedecem, não comunicam o que fazem, frequentam bailes e festas durante a noite e a madrugada, além de Jeniffer ter abandonado a escola nesse ano letivo e Priscila já estar com um número excessivo de faltas, inclusive a mãe foi chamada na escola por causa de problemas de comportamento dela com colegas e professores. Jeniffer está fora de casa há dois meses, morando com o namorado, está trabalhando com a mãe, mas continua fora da escola. A genitora apresentou maior preocupação com a filha Priscila, pois sai de casa para ir à escola e não vai, frequentando baile e festa de madrugada.

Há casos em que a desobediência rompe as fronteiras do território, como o caso do menino de 7 anos, que foi encontrado em Rio das Pedras¹⁰³ e encaminhado ao CT por um Guarda Municipal. Sua mãe, que trabalha como auxiliar de serviços gerais, ao ser convocada pelo CT relatou a situação de seus outros filhos, dentre eles o adolescente de 15 anos que está no 5º do Ensino Fundamental, estuda no CIEP e já foi reprovado por não ter a frequência mínima exigida.

Caso 008 - A criança saiu pela manhã e foi localizada pela guarda municipal de Rio das Pedras a tarde. A genitora esteve no CT onde verbalizou que o filho costuma sair sem pedir e está muito respondão, que conversa com ele mas não adianta. Perguntada se bate em seu filho a mesma negou. A criança tem 3 irmãos, um deles Junior está no 5ºano e falta as aulas para ficar brincando, e repetiu de ano, como a mãe trabalha não consegue mais controlá-lo.

c) Problemas médicos, psicológicos

¹⁰³ Favela localizada na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, cerca de 20 km de distância da Rocinha.

Os casos que envolvem problemas médicos e psicológicos podem dizer respeito tanto aos alunos quanto aos seus responsáveis. A maioria das doenças atinge os próprios alunos, por exemplo, doenças como infecção intestinal, asma, problemas digestivos, hepatite, acidente, ansiedade, etc., aparecem como justificativa dos responsáveis junto ao CT para a situação de infrequência, pois ou o aluno não tem condições de frequentar as aulas.

Outra situação é quando o responsável pedagógico da criança/adolescente apresenta problemas psicológicos ou médicos, o que também aparece como justificativa para a infrequência. Apenas um caso foi encaminhado pelos familiares, os demais foram encaminhados pela escola denunciando a ausência dos alunos e solicitando do CT acompanhamento para o caso. Apesar dessas características, optamos por manter esses casos nesta categoria em que os problemas sociais não seriam determinantes, na medida em que se reconhece que a criança/adolescente conta com uma retaguarda familiar, e que os problemas estão de certo modo ao alcance da gestão escolar.

Um exemplo disso, é o caso do menino de 7 anos relatado ao CT por sua avó, ao receber o relato o conselheiro comunicou ao CIEP e justificou suas faltas comprovando a enfermidade da mãe da criança.

Caso 009 - Pedido da escola, pois a criança falta as aulas, mãe da criança não sai de casa pois tem síndrome do pânico, faz uso de medicações psiquiátricas. Acompanhamento em 23/08/2011 Ao colégio declaro para os devidos fins que Luiz Paulo pode voltar a comparecer às aulas, pois sua avó a sra. Emanuelle compareceu a este CT e apresentou receitas de psiquiatria, a mãe tem síndrome do pânico por isso não sai e nem participa das atividades, consultas médicas, reuniões etc. de seus filhos. Sendo assim, a avó passa a ser a responsável pela criança.

d) Indisciplina escolar

O comportamento inadequado do aluno no ambiente escolar, que pode estar relacionado a um desinteresse do aluno pela escola, aparece em todos os casos de indisciplina, entretanto, um deles chama a atenção, pois apresenta-se como consequência de bullying cometido por outro aluno. Como no caso abaixo:

Caso 010 - Compareceu ao CT a Sr^a Helena, avó materna de Rafaela de 16 anos. Relata que sua neta vem sofrendo Bullying por parte do colega Sérgio e de sua namorada ambos da mesma turma. Relata ainda que a neta faltou a escola durante 2 meses, perdendo o benefício do bolsa família. Vale ressaltar que a Sr^a Helena não tem a guarda de Rafaela e por isso o CT notificou a genitora Edna.

e) Falta de motivação com o ambiente escolar

Estes casos ocorrem quando a ausência da escola é representada pelo aluno que sai de casa para ir à escola, mas fica em seu entorno ou se direciona para outro local, sem a autorização dos pais, uma vez que vão sozinhos para a escola. Em um dos casos a adolescente afirma não querer mais frequentar a escola. Alguns desses casos foram encaminhados pelos pais e responsáveis, que conseguiram identificar a falta de motivação de seus filhos com o ambiente escolar. É comum nesses casos as crianças ou adolescentes estabelecerem uma relação de conflito com a direção ou determinado professor.

f) Efeito Trabalho (dos pais)

Essa configuração diz respeito aos casos em que o motivo da infrequência e evasão é atribuído ao fato de que os pais trabalham durante todo o dia e não conseguem intervir na vida escolar do filho. Há também um caso em que um jovem de 17 anos desiste de estudar para trabalhar e a escola notifica seus pais.

Caso 011 – SUS da Rocinha enviou relatório sobre atendimento da menina em questão, pedindo acompanhamento do CT. Foi exposto caso de negligência da mãe. Diana [12 anos] e seus irmãos (sem documentação) não estariam frequentando o colégio, e por conta das faltas estavam para serem reprovados, perdendo o benefício do Programa Bolsa Família. Todas as crianças estariam, segundo laudo médico, com escabiose, dificultando o retorno às aulas. Mãe trabalha como doméstica e por isso ficaria fora de casa durante todo o dia, deixando as crianças sozinhas por muito tempo.

g) Outros assuntos escolares e familiares

Há casos que envolvem questões diversas, que vão desde a recondução à escola, baixo rendimento e temas ligados à gestão escolar. Quando se considera a questão da infrequência/evasão, em que a baixa assiduidade na escola aparece

como um tema recorrente, percebe-se que esta se reflete também em situações de atraso, uma vez que a maior parte das crianças/adolescentes vai sozinha para a escola, e pode se dispersar pelo caminho. Como, o exemplo abaixo da menina de 11 anos que estuda na Escola Municipal no 4º ano (Jardim botânico):

Caso 012 - Genitora compareceu ao CT relatando que filha Silvia vai todos os dias para a escola, porém colégio aponta que menor tem faltas significativas e sem justificção. Professora diz que a deixa entrar, mas como chega atrasada dá falta para a menina. Caso de infrequências escolar, menina vai até a escola, mas chega atrasada e ganha faltas. Por conta do número excessivo, família perdeu Bolsa Família.

Outro destaque se dá em torno de casos em que a criança falta às aulas por causa dos conflitos na comunidade, como o caso da menina de 11 anos, conforme o relato abaixo:

Caso 013 - A escola encaminhou uma denúncia sobre infrequência: a criança não estava frequentando a escola por motivo dos conflitos na comunidade. A matrícula é na Escola Municipal [nome].

A situação de atraso também pode ser causada pelo responsável da criança ou adolescente, por não atuar para que se respeite o horário escolar. Em um dos casos uma aluna perdeu o benefício do Programa Bolsa família por conta dos habituais atrasos.

Caso 014 - A genitora não cumpre horário de entrada do aluno Marcelo [13 anos]. Desde 2009, o aluno chega atrasado. Estaria indo sozinho da Rocinha até Copacabana (local da escola) sozinho, se distraindo do caminho e chegando atrasado ou faltando. Colégio enviou uma carta ao Conselho Tutelar denunciando o caso. Denúncia da escola em que Marcelo encontra-se matriculado, onde afirma-se que a criança em questão tem pouca frequência nas aulas ou chega sempre atrasado, por ir sozinho todos os dias até o local.

Há também outra particularidade, o caso de uma jovem de 17 anos que estava grávida e abandonou a escola.

Caso 015 - Adolescente está grávida e por isso não está mais frequentando a escola. Caso de evasão escolar. Colégio entrou em contato para que CT

acompanhe. Adolescente encontra-se grávida e por isso abandonou as aulas. Faltas calculadas: 33,16% = 187 faltas (dado apresentado em ofício do colégio).

Por fim, diante desses relatos é possível perceber como um problema considerado propriamente escolar como a infrequência, que muitas vezes passa despercebido, pode acionar a capacidade de mobilização em torno da garantia não só do direito à educação, mas também de outros direitos. Esses casos revelam, em certa medida, a importância da escola pública e do Conselho Tutelar como cenário privilegiado para garantia de direitos.

4.2. Infrequência e evasão com indicação de problemas sociais

Nesta seção veremos os casos em que a infrequência e evasão ocorrem “com indicação de problemas sociais” que se dão além dos problemas escolares, manifestando outras violações. São ocorrências que apresentam, de forma isolada ou combinada, cada uma das principais situações de vulnerabilidade externas à escola. Através deles, torna-se possível obter maior clareza quanto às distintas formas de violação cotidiana do direito da criança e do adolescente, para além da assertiva de que problemas sociais, em geral, vão repercutir na vida escolar. Em contrapartida, o que revela a qualificação dos casos do CT da Rocinha é como problemas escolares como a infrequência, por exemplo, podem estar escondendo um conjunto de violações junto com sua invisibilidade.

É importante destacar que as categorias abaixo mencionadas foram selecionadas pelos conselheiros com base na listagem de ameaças e violações contidas na ficha do CT e no sistema implementado no Conselho tutelar.

Tabela 05 - Infrequência e evasão com indicação de problemas sociais

Com indicação de problemas sociais	Nº de casos
Conflito familiar (Inadequação de convívio familiar)	18
Violência	17
Negligência	10
Situação de dependência química	7

Aus.cond.materiais/violência	6
Conflito familiar/violência	6
Abandono	5
Aus.cond.materiais	5
Situação de rua	4
Abandono/conflito familiar/violência/sit.de rua	4
Situação de rua/violência	3
Abandono/violência	1
Abandono/ Dep.química	1
Aus.cond.mat/dep.química	2
Dep.química/conflito familiar/sit.de rua	2
Conflito familiar/sit.de rua	1
Dep.química e suspeita de tráfico	2
Aus.cond.mat./dep.química/violência	1
Conflito familiar/ violência/ sit. de rua	1
Trab.infantil/violência	1
Abandono/conflito familiar/sit.de rua	1
Trab.infantil/conflito familiar	1
Suspeita de envolvimento c/ tráfico	1
Total de violações	100

Fonte: Relatório de Pesquisa (Burgos et al, 2015)

Ao todo, foram identificados 100 casos em que há indicação de graves problemas sociais envolvidos, para além da condição de infrequência e evasão. Diante da narrativa encontrada nas denúncias percebemos distintas configurações que servem de pistas importantes para respondermos à pergunta: o que há por trás da situação de infrequência e evasão?

Podemos destacar que enquanto a escola era a denunciante mais frequente nos casos envolvendo problemas que identificamos como mais escolares do que sociais, nesta segunda situação a família é a principal denunciante, com 38% de demandas encaminhadas ao CT. A escola aparece ainda de forma expressiva, em segundo lugar, com 21% das denúncias.

Estes dados reforçam também a importância do CT enquanto mediador para estabelecer procedimentos que possam reparar certa ausência da família em

sua função de cuidar de seus filhos e garantir seus direitos educacionais. A maior presença da família nesse universo, não deixa de indicar que embora estejamos falando de casos nos quais se nota maior exposição da criança/adolescente a situações que denotam fragilidade da própria família, é ela, mais do que a escola, que parece estar acionando os mecanismos de pedido de socorro disponíveis, e entre os quais o CT se inclui como porta de entrada.

Durante a leitura dos casos percebemos as situações de violações típicas que podem nos apontar as mais diversas configurações dos efeitos violentos por trás da trama escolar, são elas: “Conflito familiar”; “Violência”; “Negligência”; “Situação de dependência química”; “Abandono”; “Ausência de condições materiais”; “Situação de rua”, e por fim, “Suspeita de envolvimento com o tráfico” e “Outra violações combinadas”. Estas violações também aparecem combinadas e expressam as múltiplas realidades do cotidiano de crianças e adolescentes da favela da Rocinha.

a) Conflito familiar (Inadequação de convívio familiar)

Casos que abrangem inadequação de convívio familiar das crianças/adolescentes com seus responsáveis, geralmente, a mãe ou o padrasto, motivando situações de agressividade e desobediência por parte da criança/adolescente, fazendo com que o mesmo possa estar exposto na rua.

O pai do adolescente procurou o CT para buscar ajuda para o filho de 15 anos que não vai mais à escola, está furtando em casa e passa horas na rua sem destino conhecido. O adolescente assinou um “termo de ajustamento ou de advertências”¹⁰⁴ e prometeu retornar à escola e modificar sua postura.

¹⁰⁴ “Termo de ajustamento ou advertências” é como se referem os conselheiros do CT à medida prevista pelo ECA “Advertência”. De acordo com o Art. 136 do ECA uma das atribuições do CT é “atender e aconselhar os pais ou responsável” podendo aplicar as seguintes medidas previstas: (cf. Art.129) I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família; II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III- encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação; V- obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado e VII advertência;

Caso 016 – Pai diz que o adolescente não quer mais ouvir os pais, foi recusado na escola e não quer comparecer na mesma. Ele furtou de sua residência o rádio e quantia de R\$1200,00. Bebe, fuma, passa a noite nas ruas, agride os irmãos. Os pais já não sabem mais o que fazer. Tem sido chacota na comunidade, pois o adolescente rouba em casa e dá para os amigos. Comprometeu-se a respeitar e obedecer os pais, voltar para a escola, não sair mais a noite, não permanecer na rua após às 20h. Diz que não falta nada em sua residência e que os pais têm preocupação com ele. Diz que não sofre maus-tratos. Prometeu à conselheira que não irá fumar ou beber mais.

Os pais ou responsáveis também sofrem acusações de inadequação de convívio familiar, como em casos de pais separados, acusações e denúncias são feitas, em sua maioria, ao responsável pela guarda da criança/adolescente, ou ainda questões envolvendo pensão alimentícia. Em alguns casos, o falecimento de um dos pais também contribui para a situação de conflito. Como o caso encaminhado pela tia da adolescente de 15 anos:

Caso 017 - Maria e seu irmão José não estão indo a aula. A tia compareceu ao CT pois a genitora faleceu e para queixar-se pois o pai não está dando atenção aos filhos, fez empréstimos com o dinheiro da pensão da mãe. Há também um pedido de guarda concedido à tia das crianças. Acompanhamento: Visita domiciliar - pai disse que filho tem o seu quarto e que a filha gosta de ficar na casa da tia. Nova visita domiciliar. Sérgio disse que a Sra. Sandra (tia) está fazendo de tudo para ficar com a casa e as crianças. Ela que está correndo atrás da matrícula de José.

b) Violência

Em geral, os casos de violência envolvem negligência e agressão física/psicológica por parte de um dos responsáveis, sendo frequentes os casos envolvendo também o padrasto. As motivações apresentadas estão ligadas a casos de alcoolismo ou dependência química por parte dos responsáveis, e por parte das crianças/adolescentes são comuns casos que vão desde agressividade e desobediência com os pais até práticas de crimes como roubo.

Como esse caso do adolescente de 13 anos ameaçado pela milícia que precisou dar entrada no serviço de socioproteção por conta da violência no território.

Caso 018 – Veio ao CT a mãe e o filho. Disseram que Maurício está jurado de morte por 8 milicianos devido ao furto de um celular Nextel, os homens foram até

a casa de Maurício para buscá-lo, porém sua avó o escondeu. O adolescente não obedece a sua genitora que cuida de 4 filhos, sem companhia do marido. Ele não frequenta a escola, só vai quando Estefani o leva, porém nem sempre há dinheiro para passagem. Levanta como se fosse para a escola e só volta depois de 3 dias. Segundo a genitora há a possibilidade de Maurício estar transportando drogas para usuários porque ele gosta muito de dinheiro. Quando ela tenta conversar sobre o assunto com Maurício ele só chora e não responde. Segundo a genitora os amigos de Maurício são usuários de drogas. Solicitação de autorização para acolhimento institucional. Serviço de socioproteção.

Ou ainda, caso da menina de 11 anos que deu entrada na Unidade de Pronto Atendimento por excesso de ingestão de álcool, antes de ser internada a menina foi espancada pelo pai quando a encontrou no Baile Funk. O CT encaminhou a criança para tratamento médico e psicológico, advertiu os responsáveis e aplicou o termo de ajustamento de conduta entre a filha e os responsáveis.

Caso 019 – Criança deu entrada na UPA na madrugada em libação alcoólica, acompanhada de sua tia, pai e avôs e força policial, relatou ao Serviço Social que a criança havia fugido da residência para Baile funk na rua do valão, o pai preocupado com a filha foi até a localidade em que sabe ouvir para ficar e foi informado por uma jovem que essa estava no baile funk - o mesmo se dirigiu para localidade do valão e lá a estado etílico da filha relatou que pegou Carolina pelo cabelo e deu um tapa na boca, disse que uma senhora que passava chamou os polícia. A criança foi levada para a UPA e o CT foi acionado. Instituto Noos. Encaminhamento para Psicologia familiar.

Casos envolvendo violência sexual também aparecem em quatro situações relacionadas à infrequência e a evasão, como no caso abaixo enviado ao CT pelo Disque 100, em que o adolescente de 13 anos é abusado pelo irmão do padrasto. O CT entrou em contato com os responsáveis e com a escola, e encaminhou o caso para o sistema judicial.

Caso 020 – Leandro é negligenciado pela mãe, Josefa e pelo padrasto, Hamilton, além de ser abusado sexualmente por Alan, irmão de Hamilton. Os fatos ocorrem há aproximadamente quatro anos, diariamente em horários variados, na casa dos suspeitos. No abuso sexual Leandro costuma dormir na casa do Alan. A vítima é agressiva e chega a fazer pequenos furtos. Suspeita-se que a criança seja ameaçada por Alan. Ressalta-se que os avós moram na frente da casa de Alan, todos têm conhecimento da situação e não tomam providência. Alan não trabalha e faz uso de bebidas alcoólicas, ameaça vizinhos e irmãos de morte usando uma faca. A criança não tem contato com o pai. O genitor da vítima não tem conhecimento dos fatos. Dados escolares são desconhecidos. Leandro não consta no sistema da rede municipal.

A violência contra crianças e adolescentes é uma das violações mais encontradas dentre os casos selecionados, o que significa que entre as 202 crianças ou adolescentes infrequentes ou evadidos, 40 estiveram expostas à violência, o equivalente a 19,8%. Como podemos ver no **Gráfico 06**, apresentado abaixo.

Gráfico 06 – Faixa etária e exposição à violência



Fonte: Relatório de Pesquisa (Burgos et al, 2015)

c) Negligência

Casos deste tipo apontam para a negligência dos pais com a vida escolar das crianças/adolescentes e também situação de descuido em relação à aparência, higiene, alimentação, etc. Ocorrem também casos de atraso para levar ou buscar na unidade escolar e casos de faltas excessivas. Em alguns casos, são reconhecidos alcoolismo e uso de drogas pelos responsáveis. As crianças/adolescentes vítimas de negligência apresentam comportamento agressivo.

Caso 021 - Trata-se de denúncia formulada junto ao disque 100 de 02/07/2010, o denunciante relata que os menores Cauã [12 anos] e Érica são negligenciados

pelos pais, Tatiane e João, os quais deixam as crianças sozinhas em casa, sem alimentação, sem agasalho e em condições precárias de higiene. Segundo o denunciante, há relatos de que os pais, no período em que ficam fora de casa, frequentam festas e bares. A conselheira recebeu documento referente à frequência escolar. Solicitou ao CIEP [nome] uma declaração de frequência.

Há casos de abandono intelectual, como o relatado abaixo, de uma menina de 10 anos que nunca foi a escola:

Caso 022 – Denúncia realizada por Gabriela afirmando que crianças Daiana e seu irmão Diogo estariam sem estudar, e ainda não foram alfabetizados, ficando na rua sem responsáveis e cuidados adequados. Denúncia de pessoa física que veio até o CT. Afirma que crianças nunca estudaram.

d) Situação de dependência química

Esta situação ocorre quando há denúncia de uso de drogas por parte das crianças/adolescentes (em geral, uso de maconha ou thinner[solvente]), os casos são acompanhados de comportamentos agressivos e conflitos com os pais. Nos casos em que os pais são usuários de drogas preferimos distribuí-los de acordo com as consequências de seus comportamentos seguindo as diversas combinações de violações existentes.

Caso 023 – Caso de evasão escolar. Genitora veio ao CT pedir vaga para retorno das aulas do menor em questão, que ficou durante dois anos fora do colégio. Genitora veio ao CT pedir vaga escolar para o menor Renan, uma vez que este abandonou suas aulas no período de dois anos. Em relatório realizado por CREAS [nome], foi apontado que Renan já foi internado diversas vezes por dependência química. Após dois anos sem estudar, genitora vem ao CT pedir vaga para o filho.

e) Abandono

Os casos de abandono apresentam, em geral, denúncias de maus-tratos e negligência, que vão desde alimentação inadequada, falta de higiene, condições de moradia inadequadas, falta de cuidado com a saúde à negligência com a vida escolar. Apresenta também situações de conflito familiar envolvendo acusações de abandono entre os pais, com fins de disputa pela guarda do filho/a.

Esse caso abaixo do menino de apenas 5 anos retrata uma denúncia feita pelo Disque 100:

Caso 024 – Wilson tem três irmãos, a saber: Elisa, Alexandre e Wilker. Os três vivem com genitora e Eliseu (genitor das crianças mais novas e padrasto de Wilson) em casa insalubre. Caso de negligência familiar e abandono para com todos os irmãos, e em especial, evasão escolar de Wilson. Genitora tem tuberculose e sífilis, mas nega-se a manter tratamento. Wilson foi internado em IFF com causa ‘sífilis congênita’, o menor vive com uma ‘madrinha que também mora na Rocinha, vizinha que o ampara, denominada Tânia. Caso de abandono dos menores: Wilson, Elisa, Alexandre e Wilker. Genitora vive com os três irmãos de Wilson, com seu irmão mais novo de 20 anos e seu companheiro Eliseu em casa de apenas um cômodo (quarto, banheiro na parte externa). Crianças dormem no chão, e em visita estavam apenas de fralda, sem roupa alguma. Genitora tem tuberculose e sífilis, mas recusa tratamento. Wilson é amparado por uma vizinha, de nome Tânia. No entanto, após excessivo número de faltas sem justificativas, perdeu a matrícula. Muitos vizinhos já enviaram denúncias de maus-tratos e abandono das crianças para o conselho.

f) Ausência de condições materiais

Esta violação ocorre quando há ausência de condições materiais para garantir moradia adequada estabelecendo uma condição de precariedade familiar, casos em que a criança/adolescente também não dispõe de alimentação apropriada. Alguns casos apontam para famílias com muitos filhos, usuários da rede de atendimento básico como CRAS, Bolsa Família e Cartão Família Carioca. Como o caso do adolescente de 14 anos filho da auxiliar de cozinha que perdeu o benefício do Bolsa família por não cumprir a condicionalidade da frequência escolar.

Caso 025 – Genitora Teresa, mãe de nove filhos, usuária do CRAS e beneficiária dos programas Bolsa Família e Cartão Família Carioca. Foi pedido, através do MP, pedido para realização de um relatório detalhado sobre a situação familiar. Segundo relatório realizado pela Coordenadoria de Assistência Social em novembro de 2011, alguns filhos não encontram-se inseridos na rede de ensino, e ainda, que alguns estariam residindo junto à outros familiares. Dentre os nove, uma das crianças estava num abrigo e não se tem mais notícias desta. A genitora é usuária do CRAS e beneficiária do programa Bolsa Família e do Cartão Família Carioca. No entanto, perdeu o benefício após alguns de seus nove filhos deixarem de frequentar a escola. Segundo relatório realizado pela Coordenadoria de Assistência Social em novembro de 2011, membros da família de Teresa não estariam inseridos na rede de ensino, e ainda, estariam residindo com outros

familiares, podendo estar sem os devidos cuidados. Também foi exposto que um de seus filhos estariam num abrigo, e não se tem mais notícias desta.

Em outros casos em que não há nenhum tipo de benefício do governo o CT encaminha a família para inserção em programas sociais, e como o caso do adolescente de 16 anos que após sucessivas reprovações não quer mais permanecer na escola, para essa situação específica o jovem foi encaminhado para a técnica psicóloga do CT.

Caso 026 – A genitora compareceu ao CT da Zona Sul solicitando ajuda para ela e os filhos, tendo em vista que não tem onde viver e os filhos estão se alimentando de água com açúcar. O adolescente está com 16 anos e não quer mais frequentar a escola no 4º ano. A genitora relata que se encontra dormindo com as crianças em uma casa que está em obras e local onde não pode permanecer, pois os donos estão voltando para o local. Ela já residiu na Rocinha, foi morar em Realengo em um quarto alugado que perdeu após ficar desempregada. O pai não registrou o filho. Diogo tem avós maternos morando na Rocinha e Cuzada São Sebastião.

g) Situação de Rua

Os casos envolvendo situação de rua são, geralmente, enviados pela polícia, na maioria das vezes, a criança/adolescente encontra-se vagando pela rua, praticando roubos, e em situação de risco dentro ou fora da comunidade. Em alguns casos, a criança/adolescente já havia evadido de abrigos. Com por exemplo a adolescente de 14 anos do caso relatado abaixo:

Caso 027 – Adolescente estava vagando pela rua e a delegacia telefonou para o Conselho para abrigá-la, eu e a genitora fomos a Central de Recepção de crianças e adolescentes Taiguara e a genitora a levou para casa. A adolescente tem três irmãos: Samuel (15 anos), Alan (05 anos) e Darlan (01 ano). O pai sempre trabalhou com reciclagem, há um mês trabalha em um restaurante como ajudante de cozinha. Raquel foi encontrada vagando pelas ruas e a delegacia entrou em contato com o CT com o intuito de abrigar a menor em questão. Caso também de evasão escolar, já que em ficha anterior, datada uma semana antes (12/06/2013) a genitora foi chamada ao CT, e em ficha afirma-se que a menina estava matriculada estudando até então. A mãe relatou que a filha ‘sempre foi uma criança levada, que gostava muito de bater nas outras crianças’. A Sra. Maria José (Mãe) informou que está residindo na Rocinha há 13 anos, aproximadamente, época em que a filha tinha 07 meses. Referiu que os filhos estão inseridos na escola (Samuel e Alan) e na creche (Darlan). Relatou ainda que se a adolescente

Raquel estava na rua e talvez roubando, esta situação causou grande surpresa para a família, pois nunca chegou com nenhum objeto em casa, expressando ainda que ‘não pode nem imaginar’ que isso tenha acontecido. A criança foi detectada pela polícia em situação de rua e fez o encaminhamento para o abrigo Central Taiguara, em 11/06/2013. Ficha anterior, datada uma semana antes pelo CT, apontava reunião realizada com genitora onde esta relatou que tanto ela quanto o pai trabalhavam e que não sabiam da possibilidade da menor estar nas ruas. Nesta ficha foi citado que a menor estaria roubando, mas sem mais informações sobre este dado.

h) Suspeita de envolvimento com o tráfico

Ocorre em casos em que há suspeita da participação da criança ou adolescente com o tráfico vendendo drogas, mas não há muitos detalhes nos casos que confirmem a desconfiança. São casos em que os pais pedem ajuda do CT preocupados com a integridade física dos seus filhos. Como por exemplo, o caso do adolescente de 14 anos que já está cumprindo medida socioeducativa no DEGASE e está fora da escola.

Caso 028 –Avó materna esteve no Conselho tutelar para inclusão do Roberto na Escola. Está há 2 anos fora da escola, precisa de inclusão em programas. Encaminhar para atendimentos em psicólogo. Soubemos através de informações extra oficiais, que o adolescente, estaria participando do tráfico de drogas na Cruzada. Adolescente veio nesta data através do DEGASE. Afirma estar há quatro dias fora de sua residência, por portar substância psicoativa: maconha. Tendo frequentado o ano letivo no CIEP [nome], onde cursou o 5º ano do ensino fundamental das 7 às 16h.

i) Outras violações combinadas

Conforme podemos notar na **Tabela 05** existem ainda diversas situações de violações com indicação de problemas sociais combinadas, que são associadas a casos mais complexos. Mais uma vez é necessário lembrar que as combinações se deram com base na escolha dos conselheiros no momento de preencher a ficha no atendimento e na lista de violações do sistema criado pelo laboratório da PUC-Rio. Vamos a eles:

i.I) Ausência de condições materiais/Violência

A combinação da ausência de condições materiais com situação de violência aparece em seis casos que denotam recorrência de situação de maus-tratos, agressão física e negligência por parte dos responsáveis, em geral, aparecem associadas à figura da mãe, que dentre outras coisas não proporciona acompanhamento médico para os filhos. O efeito trabalho contribui para que aconteça a negligência, casos de mães que dormem no trabalho ou trabalham o dia todo e não conseguem acompanhar a vida doméstica e escolar dos filhos são comuns.

i.II) Conflito Familiar/ Violência

Outra combinação de violações ocorre dentro da família incluindo situação de maus-tratos e agressão física e psíquica por parte de um dos responsáveis. Casos que envolvem inadequação de convívio familiar das crianças/adolescentes com seus responsáveis. Envolvem também conflitos em casos de gravidez.

Um dos casos mais emblemáticos para essa pesquisa diz respeito a uma situação, já mencionada anteriormente, que foi o caso do assassinato brutal do adolescente Alan de Souza de 12 anos, morador da Rocinha que desapareceu no Joquey Clube no Jardim Botânico e foi encontrado morto com sinais de tortura na Vista Chinesa, no alto da Boa Vista em 2013¹⁰⁵.

No momento da seleção manual e digitação dos casos para compor o banco de dados percebemos alguns casos com perfil semelhante ao do adolescente, geralmente apresentando uma combinação de violações como “Abandono”, “Conflito Familiar” e “Situação de Rua”. No entanto, fomos surpreendidos pela coincidência de encontrar a ficha do menino através do seu irmão Gabriel¹⁰⁶ de 11 anos.

¹⁰⁵ Sobre esse caso Ver Canegal e Lima (2014). Resta dizer que na ocasião de sua morte o Núcleo de Pesquisa não havia tido nenhum acesso ao registro do adolescente no Conselho Tutelar da Zona Sul.

¹⁰⁶ Nome fictício. Mais informações sobre o caso podem ser encontradas em Almeida (2016) e no Relatório FAPERJ (Burgos et al, 2015).

Caso 029 – Menor encontrado em situação de rua pela 10º DP e encaminhado ao CRCA Taiguara, ficha datada em 04/04/2014. Genitora possui sete filhos [5 com dados; um falecido]. Gabriel foi encontrado pela polícia em situação de rua, e no momento declarou que o pai é falecido e a genitora tem filhos de outra relação. Dos cinco irmãos que residem com ele, apenas a irmã Gabriela de 12 anos frequentar a escola.

Como providência o CT notificou e advertiu a responsável e encaminhou o menino para realizar tratamento psicológico. Mas o que nos chamou a atenção foi que constava na pasta do “caso Gabriel” diversas fichas e documentos¹⁰⁷ dos quais foi possível extrair um histórico de 13 anos de relação entre a família de Alan e Gabriel e os CTs (Zona Sul e Rocinha). A primeira entrada teve a busca da avó materna como responsável à procura por uma vaga na Creche para Alan em 2001, após esse episódio houve mais quatro situações em que o Conselho tutelar foi acionado.

Na data da ocorrência do caso Gabriel constava na ficha cinco irmãos (dentre eles, Alan, já falecido, João de 16 anos, Maria de 17 anos, Gabriela de 12 e Ewerton de 4 anos) e como um espelho da trajetória do seu irmão Alan, seu primeiro registro no CT se deu em 2004 quando a escola de seus irmãos João e Maria (com 7 e 8 anos) encaminhou um ofício ao CT afirmando que seus irmãos estavam em situação de infrequência. Sua mãe compareceu ao CT (Zona Sul) explicando a situação em que se encontrava, e solicitou desta vez vaga na Creche para Gabriel.

Segundo o documento: “As crianças [estavam] faltando muito à escola; a mãe tem 25 anos e seis filhos. O pai era “envolvido” – está preso (medida de 12 anos/ a mãe usa cocaína e álcool – a mãe está sendo atendida no Rinaldo De Lamare – tem problema de tuberculose [a mãe]” além dos comentários “seis filhos, mãe precisa trabalhar” e “Mãe jovem”. O documento informava também que João e Maria eram estudantes do turno da tarde de uma escola pública na

¹⁰⁷ Conforme o relato de Ana Carolina Canegal de Almeida em Burgos et al (2015) “Entre os documentos anexados [encontravam-se] o registro de ocorrência do desaparecimento de Alan na 15ª DP (Gávea), em 04 de março de 2013; o termo de declaração da 15ª DP, datado do dia seguinte; e o termo de declaração da Divisão de Homicídios da Polícia Civil, de 06 de março. As certidões de nascimento e de óbito de Alan também constavam do caso. Além disso, havia cartões de vacinação de outros irmãos de Gabriel. [...] Também integravam os documentos um comprovante de residência da mãe assinado pela associação de moradores, de junho de 2012” (2015: 17).

Rocinha e beneficiados pelo programa Bolsa Família, e que um deles já possuía o nível de frequência abaixo do mínimo exigido por lei, de 75%.

Porém, não foi encontrado no conjunto de documentos algo que comprovasse que a situação de infrequência dos irmãos de Gabriel tivesse sido resolvida, porém, menos de um ano depois, em 2005, a mãe compareceu novamente ao CT, desta vez por demanda espontânea, para solicitar uma vaga para Maria que havia abandonado e tinha sido “eliminada por falta”.

Após esse episódio com seus irmãos, oito anos depois, em 2013, a escola volta a notificar o CT desta vez preocupada com a situação familiar de Gabriel (já com 10 anos) por conta do assassinato do seu irmão Alan alguns meses antes. Segundo o relato da coordenadora pedagógica que enviou o ofício da escola ao CT, o menino “chegou a ponto de gesticular de maneira ofensiva à professora e à conselheira tutelar que estava na escola resolvendo outro caso”. O conselheiro relatou: “Família em grande conflito. [...] A genitora residente na comunidade da Rocinha, culpa os filhos por seus problemas. Família tem aparentes traumas em relação a recente morte de Alan”.

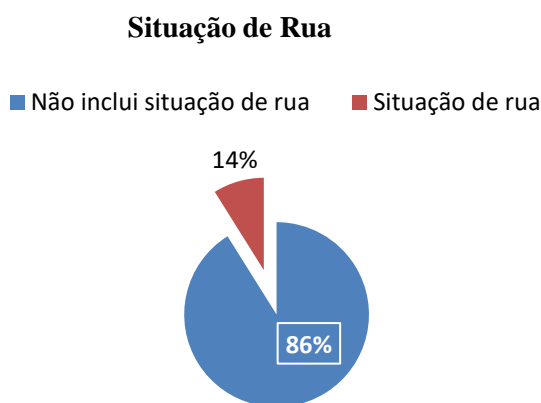
Por fim, em 2014, data da última ocorrência com o nome de Gabriel, após ter sido encaminhado pela Polícia ao CT consta que sua avó compareceu ao mesmo e assinou um termo de entrega do menino, um mês após, o CT encaminhou Gabriel para atendimento em um Centro de Atenção Psicossocial (CAPSI), tratamento psicológico. Sendo esse, o último registro realizado pelo Conselho Tutelar.

Gabriel iniciou sua trajetória escolar em 2010, cursando o 1º ano numa escola na Rocinha, lá permaneceu até 2013. Em 2013, após os problemas relatados acima Gabriel foi reprovado por infrequência no 4º ano do Ensino fundamental. Em 2014, foi matriculado em outra escola da Gávea (a mesma que realizamos a pesquisa com a Rede de proteção que será apresentada no capítulo 5), mas permaneceu somente até o mês de outubro, quando foi transferido no final de 2014 para uma escola no Centro da cidade, bem distante da Rocinha lá cursou o projeto “Realfabetização” e foi aprovado. Nesta escola, a matrícula foi renovada no início de 2015, entretanto, o sistema sinalizou abandono em abril, quando cursava um projeto de aceleração. Em 2016, Gabriel foi novamente matriculado

na mesma escola no 5º ano, no sistema consta mais uma situação de abandono. Em agosto de 2018 ao consultar o sistema novamente, constatou-se que Gabriel não se matriculou desde 2016 em nenhuma escola da rede municipal.

Conforme o **Gráfico 07**, a situação de rua em que se encontrava o “menino Gabriel” representa 14% do total de casos com indicação de problemas sociais, muitas vezes combinada às mais diversas violações de direitos.

Gráfico 07 – Situação de Rua



Fonte: Relatório de Pesquisa (Burgos et al, 2015)

4.3. Encaminhamentos do Conselho Tutelar

No que diz respeito ao encaminhamento dado para cada caso, ou seja, à providência tomada pelo CT, podemos vislumbrar um esboço do desenho da rede de relações que o Conselho integra e que aciona para a resolução das ocorrências. Diante dessas informações contabilizamos mais de 340 ações de providências tomadas no âmbito do CT no universo de 202 casos analisados¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Do universo analisado, o equivalente a 23 não obtiveram por parte dos conselheiros nenhuma anotação quanto ao encaminhamento.

Tabela 06 – Encaminhamentos e Providências tomadas

Providências tomadas pelo CT	Nº
Notificação ao Responsável (NR)	113
Contato com Sistema Educacional	46
Termos de ajustamento ou de advertência	40
Inserção em Programas Sociais	30
Indicação de tratamento médico e psicológico	24
Psicóloga do CT	11
Sistema Judicial	11
Órgãos públicos de assistência social	10
Contato com órgãos públicos	10
Visita domiciliar	9
Pedido de informação a órgãos públicos	9
Abrigamento	8
Outros	6
Solicitação de documentos	5
Reinserção Familiar	2
Programas de proteção a C/A	2
Outros CTs	1
Acordo com mediação dos Conselheiros	1
Polícia	1
Unidades de Internação Hospitalar	1
Total de encaminhamentos realizados pelo CT	340
Casos sem informação	23

Relatório de Pesquisa (Burgos et al, 2015)

Nesse sentido, através do banco de dados percebemos que, sua principal providência, ou ao menos a mais frequente, é a notificação aos responsáveis. No mais, nota-se que o CT tem tomado as seguintes providências: a) contato com sistema educacional, acionando a escola para verificar a situação escolar da criança ou do adolescente; b) termo de ajustamento ou de advertência pactuado entre o Conselheiro e o responsável ou com a própria criança; c) através do encaminhamento para órgãos públicos de assistência social, buscando a inserção

da família em Programas sociais, como Programa Bolsa Família, Minha Casa, Minha Vida, por exemplo, ou a solicitação de benefícios do governo; d) outra importante providência do CT é a indicação de tratamento médico e psicológico tanto para as crianças ou adolescentes quanto para sua família, além da ação dos Psicólogos técnicos do CT que realizam visitas domiciliares; por fim, e) encaminha a criança ou o adolescente a diversos órgãos públicos, o que inclui as ações de medida protetiva ao sistema judicial (ministério público e defensoria pública), abrigos públicos, etc. Quanto maior o número de violações, maior a quantidade de encaminhamentos que o CT precisa realizar para proteger crianças e adolescentes.

A pesquisa no CT nos trouxe a possibilidade de conhecer tanto o perfil dessas violações, quanto, no que diz respeito à infrequência e evasão, o perfil das crianças e adolescentes atendidos. A possibilidade de identificar trajetórias poderia fazer com que o Conselho pudesse agir de forma preventiva.

Esse estudo empírico sinaliza um longo caminho ainda a ser percorrido para compreensão acerca do circuito institucional para garantia de direitos de crianças e adolescentes, criado a partir da Carta de 1988. Acreditamos que a produção de uma análise a partir da sistematização das ações de Conselhos Tutelares pelo Brasil poderia apontar para criação de um diagnóstico preciso sobre a real situação da implementação do ECA, bem como para auxiliar na indução de políticas públicas voltadas para o direito de crianças e adolescentes.

5. Os agentes da rede de proteção: uma relação armadilhada?¹⁰⁹

Após a pesquisa realizada no âmbito do CT da Rocinha, percebemos que no caso da infrequência e evasão está em jogo um conjunto de acontecimentos que partem de uma relação de fragilidade entre o CT e a escola.

Neste capítulo, realizaremos um mapeamento das relações entre os agentes da rede de proteção¹¹⁰ que atuam frequentemente junto ao Conselho Tutelar nas situações de infrequência e evasão, são eles: o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, o Ministério Público e a Escola¹¹¹.

A ideia de mapear além da escola, outras agências que atravessam a vida da criança e do adolescente surgiu da necessidade de entender como os agentes mencionados nos casos estudados do Conselho Tutelar da Rocinha interagem em rede para atuar na resolução dos casos onde está estabelecida uma situação de vulnerabilidade escolar, que é uma forma de desigualdade onde o aluno apresenta uma relação de fragilidade com a escola, ou muitas vezes já está fora do jogo escolar. Por isso, o ponto de partida foi entender a relação CT e escola.

Considerando a centralidade da escola na vida dos alunos, se faz importante olhar para a instituição objetivando entender como agem seus profissionais e também como percebem a noção de direitos que se inicia na Constituição de 1988 e que foi desenvolvido enquanto rede pelo ECA. Dessa forma, busca-se compreender em última instância como a noção de direitos é introjetada em sua rotina.

¹⁰⁹ Ver Silva (2003). O autor estabelece uma análise da relação “Escola-Família” e percebe que esta relação provoca em uma série de efeitos que se revelam armadilhas na forma como interagem os atores. Assim, uma relação armadilhada no contexto da rede de proteção sugere uma relação que implica continuidades e descontinuidades entre diferentes atores.

¹¹⁰ Todos os nomes são fictícios.

¹¹¹ A rede básica de saúde é um importante personagem da rede de proteção na Rocinha. O Agente Comunitário de Saúde exerce um papel fundamental para o deslocamento no território pela Escola, CT e CRAS, além da possibilidade de detectar violações e encaminhar à Rede de Proteção. Reconhecemos a necessidade de aprofundar o estudo deste agente, no entanto, não foi possível o alcance para este trabalho. Sobre este personagem ver “Saberes Locais, Mediação e Cidadania: o caso dos agentes comunitários de saúde” Gabriela Lotta (2012a).

Esse mapeamento¹¹² se deu com base na análise de 28 entrevistas individuais e 5 debates¹¹³, o roteiro semiestruturado da entrevista foi dividido em quatro partes, na primeira, apresentou um conjunto de perguntas que dizem respeito à trajetória do entrevistado, na segunda, sua rotina de trabalho, na terceira, sua percepção acerca da rede e da garantia dos direitos da criança e do adolescente (vulnerabilidade escolar) e na quarta, uma experiência concreta da agência entrevistada. As 33 entrevistas foram transcritas e analisadas através do software ATLAS TI¹¹⁴. Seguindo o roteiro de entrevista e com base em leituras e discussões acerca do material transcrito codificamos todas as entrevistas¹¹⁵. Após esse processo, o programa gerou o material codificado que foi analisado e sistematizado neste capítulo.

A análise da ação da rede de proteção teve como pressuposto teórico a Sociologia Pragmática da Crítica de Luc Boltanski (2000) apresentada no Capítulo 3, para o qual importa a inquietação crítica da sociedade ainda que haja uma ordem aparente. A noção de rede a qual o autor desenvolve junto com Chiapello (2009) se baseia nas “competências” que os atores possuem e que os permitem formular denúncias e se posicionar de acordo com seu próprio critério de justiça.

Em geral, a configuração da rede pressupõe um modelo de ação que corresponde a diferentes perfis profissionais, assim, diante dessa coleção de relatos, foi possível construir uma interpretação que leva em consideração também

¹¹² Esta nova etapa da pesquisa também foi realizada no âmbito do *Núcleo de Estudos sobre Escola, sociedade e democracia* da PUC-Rio, sob coordenação do Prof. Marcelo Burgos. O campo se deu entre abril e junho de 2017. Além da minha participação integraram a equipe na realização das entrevistas e transcrições, Sarah Laurindo, Mariana Casmamie, Bruno Delecave, Renata Thomaz, Yago Correa, Ana Laura Ferreira, Bruna Pelegrine, Isabela Almeida, Guido Dowsley, Caroline Bernardoni, Vera Costa, João Menezes, Vinícius, Lucas Machado, Dorlene Meireles e Patrick Pinheiro.

¹¹³ Metodologia elaborada pelo sociólogo francês François Dubet (1994), por meio da qual é possível estabelecer um diálogo que permita que as hipóteses sociológicas sejam submetidas uma “intervenção sociológica” dos participantes, para além do sociólogo. Dubet (1994) define como tarefa do sociólogo compreender a forma pela qual os diferentes segmentos sociais constroem conhecimento a partir de suas experiências.

¹¹⁴ Vale lembrar que o ATLAS TI, é um software utilizado para análise de dados qualitativos. Parte das variáveis de análise, e dos códigos utilizados no ATLAS TI, foram elaborados após sucessivas reuniões da equipe de pesquisa do “Núcleo de Estudos sobre Escola, sociedade e democracia” da PUC-Rio ocasião em que partilhamos a leitura de entrevistas específicas e discutimos coletivamente as ideias centrais de cada discurso..

¹¹⁵ Resta dizer que a pesquisa ainda se encontra em andamento e conta com a participação de Sarah Laurindo, Bruno Delecave, Renata Thomaz, Bruna Pelegrine, Isabela Almeida, Guido Dowsley, Caroline Bernardoni, Lucas Machado, Dorlene Meireles.

à percepção dos próprios agentes. Para isso, tomaremos como centro da discussão a repercussão no interior da rede da noção de vulnerabilidade escolar, especificamente, ligada ao tema da infrequência e evasão com base na relação CT e escola.

5.1. O Conselho Tutelar

Nesta seção iremos entender melhor a relação do Conselho Tutelar da Rocinha com a rede de proteção e também um pouco do perfil de seus agentes e funcionamento do próprio CT. Foram realizadas nove entrevistas individuais (5 entrevistas com conselheiros tutelares e 4 com técnicos do CT), além disso, foram realizados 2 debates (um entre os conselheiros e um entre os técnicos).

5.1.1. Os agentes do Conselho Tutelar

Ao estabelecer contato para a realização das entrevistas a primeira resposta dada pelo conselheiro foi: *“a Rede está precisando de parceiros. Porém, com eficácia... Não para ficar em estudo de caso e não vermos evolução. A Rede está capenga e ineficaz”*. Os conselheiros do Conselho Tutelar da Rocinha estavam na ocasião das entrevistas em seu primeiro ano de mandato, no entanto, dos cinco conselheiros três já possuíam uma vasta experiência acumulada tanto no CT da Rocinha quando no CT Zona Sul que até o final de 2013 abrangia também a área da Rocinha.

Três conselheiros tutelares possuem ensino superior, dentre os cursos estão administração, direito e serviço social. Todos atuam em projetos ligados a ONGs e associação de moradores com ações voltadas para esporte, educação e lazer de crianças e adolescentes.

Sobre a campanha no último processo de escolha para conselheiro tutelar¹¹⁶ os conselheiros descreveram o processo como muito conturbado diante

¹¹⁶ O processo ocorre semelhante ao processo eleitoral, porém o voto é facultativo aos eleitores do município. O eleitor vota de acordo com a área que abrange a localidade correspondente à zona eleitoral/distrito ou região administrativa de seu título de eleitor. Sobre processo de escolha dos Conselheiros ver Sant’André (2008).

do adiamento realizado por duas vezes, fator que dificultou na divulgação da campanha. Em geral, divulgaram suas campanhas em seu local de moradia, com sua rede de vizinhança e redes sociais na internet. O conselheiro mais votado do CT da Rocinha teve 498 votos, foi a sua segunda participação no processo de escolha, sua estratégia foi fazer campanha pelas redes sociais e em comunidades que ficam na área de abrangência da região do CT da Rocinha. O segundo colocado obteve 95 votos.

Como percepção geral sobre o processo eleitoral dos Conselheiros tutelares nos chama a atenção o fato de que dos cinco conselheiros, nenhum é da Rocinha, isso denuncia uma falta de aproximação entre o conselho tutelar e o território. Ainda resta dizer que diante da densidade populacional da Rocinha, é um fato muito intrigante que o conselheiro menos votado tenha sido eleito com 50 votos, e também que a maioria dos votos não tenham sido da Rocinha¹¹⁷.

De acordo com o Diário oficial do município do Rio de Janeiro a apuração dos votos do processo de escolha para conselheiro tutelar o CT da Rocinha contou os votos de apenas 728 cidadãos eleitores. Os CTs que receberam o maior número de votos foram os CTs da Zona Oeste do município, o CT mais votado contou com 7.030, tendo a candidata eleita em primeiro lugar contado com 727 votos.

Nota-se uma baixa participação no processo eleitoral para conselheiro tutelar na cidade do Rio de Janeiro, em especial, na Rocinha, o segundo local com menor quantidade de votos, o primeiro, foi o CT localizado na Barra da Tijuca/Recreio.

Outro fator que merece destaque é que quase toda a Rede de proteção cita o CT como um espaço de *“trampolim político”*¹¹⁸, uma espécie de prévia das eleições para o cargo de vereadores¹¹⁹, resta dizer que os locais onde houve maior

¹¹⁷ É importante lembrar que a jurisdição do Conselho Tutelar da Rocinha abrange os seguintes bairros: Gávea, Leblon, Lagoa, Rocinha, São Conrado, Vidigal, Jardim Botânico.

¹¹⁸ O processo de escolha de conselheiros tutelares é fiscalizado pelo Ministério Público. Essa é uma importante ação do MP, principalmente, levando em conta todo um processo de distorção das atribuições do Conselheiro Tutelar com fins políticos eleitorais. Segundo a promotora de tutela coletiva entrevistada, em geral o conselheiro usa o CT como *“trampolim”* político. O CT *“é um órgão extremamente enfraquecido assoberbado, realmente eles não dão conta, não tem como dar, porque eles tinham que ser triplicados pelo menos, eles são cobrados de todos os lados. [...] E o município mesmo que devia ter sessenta Conselhos, tem dezoito, e os poucos que tem são mal aparelhados”* (Promotora de Tutela Coletiva, 2017).

¹¹⁹ A esse respeito ver dissertação de mestrado *“Conselho Tutelar: Entre o exercício da democracia e o clientelismo”* de Santos (2011).

incidência de votos se encontram na Zona Oeste da cidade, local de maior predominância de políticos associados às milícias e a práticas clientelistas.

O Rio de Janeiro é um dos municípios privilegiados com o recurso a um suporte técnico¹²⁰ de fortalecimento aos Conselhos tutelares. É composto por profissionais como assistentes sociais e psicólogos e atuam nos casos somente quando solicitados pelos conselheiros. Através das entrevistas com Técnicos e Conselheiros percebemos uma divisão do trabalho que de certa forma isola os técnicos do CT da relação com a Rede de Proteção e por vezes até mesmo dos próprios casos do CT, embora não exista um conflito explícito entre ambos. Entrevistamos quatro técnicos, dois assistentes sociais e dois psicólogos.

As duas assistentes sociais são concursadas da prefeitura municipal de assistência social, foram alocadas no CT pela prefeitura, não sendo responsáveis pela escolha de integrar a equipe. Ambas se formaram em universidades federais e atuam há aproximadamente 14 anos na profissão. Exerceram funções em outros locais do município como CRAS e hospitais. Uma das profissionais relatou que no CT não atua como assistente social, e sim como técnica do CT, e que isso quer dizer que poucas vezes tem relação direta com as crianças e adolescentes e seus responsáveis.

Quando perguntadas sobre sua relação com os conselheiros, explicou que o CT como órgão autônomo em suas decisões, mas que ao mesmo tempo está atrelado a prefeitura em seus atendimentos. O trabalho dos técnicos, por exemplo, é parte disso, pois como não há uma exigência na formação acadêmica dos Conselheiros a prefeitura disponibiliza seu quadro técnico de funcionários na assistência e na administração e contrata, em regime de terceirização, psicólogos, assistentes administrativos e remunera os conselheiros.

O mesmo ocorre com os psicólogos do CT, no entanto estes são funcionários terceirizados pela prefeitura, estão no CT da Rocinha quase desde sua inauguração. Os técnicos são profissionais formados em universidades federais e possuem experiências diversas de trabalho.

¹²⁰ A RESOLUÇÃO SMDS Nº 063 DE 12 DE ABRIL DE 2016 determina um Protocolo do Processo de trabalho das equipes de suporte e fortalecimento dos CTs. Este documento pode ser encontrado através do link:
https://seguro.mprj.mp.br/documents/112957/17584021/10_RESOLUCAO_SMDS_N_063_DE_12_DE_ABRIL_DE_2016_.pdf

O psicólogo do CT, assim como as assistentes sociais não podem atuar clinicamente no Conselho. A psicóloga relatou que sempre foi difícil compreender a diferenciação na atuação de Conselheiros e Técnicos, e que em geral, como assessora apenas pode sugerir indicação de tratamento. Comentou em sua entrevista, que no CT da Rocinha, os conselheiros solicitam mais a ajuda dos psicólogos do que das assistentes sociais para resolução dos casos.

5.1.2. Funcionamento do Conselho Tutelar da Rocinha

Sobre a estrutura do CT da Rocinha, é um consenso entre Conselheiros e técnicos que o Conselho seja considerado “modelo”, e que apesar do CT ser um órgão autônomo diante das instituições depende da prefeitura para sua estrutura.

Os conselheiros descreveram sua rotina através dos plantões, deslocamentos para acolhimento, visitas domiciliares, agendamentos e acompanhamentos. Nos plantões sempre tem um conselheiro de apoio. Além disso, comentaram que uma parte da rotina é ocupada por cursos e capacitações que são convidados a participar, que fazem parte do trabalho do conselheiro.

As “*portas de entradas*” para o CT são os atendimentos via balcão (no CT), disque 100, promotoria, escola, saúde, além desses tem os agendamentos, quando a pessoa não quer se expor e agenda uma ida do CT ao local. Os conselheiros afirmam que acompanham o desenvolvimento dos casos quando dá para acompanhar, pois tem casos típicos que são do CRAS, do CREAS, da rede. Encaminham os casos para as instituições públicas ou organizações locais, como a Fundação da Infância e Adolescência – FIA para cursos profissionalizantes, mas algumas instituições ficam longe do público atendido. Segundo os conselheiros há muita demanda de pais que procuram o CT para encaminhar os filhos para algum curso profissionalizante, pois “*não querem mais estudar*”.

Segundo um conselheiro quando a escola encaminha o ofício, o aluno já tem 80% ou 90% de infrequência, ou já está no final do ano, quando já não dá mais tempo de fazer nada. “*Parece que somos mágicos, que vamos bater com a varinha mágica*” diz.

Outra tarefa dos conselheiros é a elaboração de relatórios, como apresentadas no capítulo anterior, primeiro tentam esgotar todas as aplicações de medidas “*quando não tem mais o que fazer a gente joga para o MP*”, diz a conselheira Gabriela, “*joga para o MP, joga no colo do juiz*”, completa a conselheira Érica.

Segundo os conselheiros houve uma aproximação com as escolas da região através das “rodas de conversas” com a CRE e os diretores das escolas, o que melhorou muito a comunicação com as escolas. No entanto, a escola não permite que eles se reúnam com os alunos, e continuam tratando o CT como “*bicho papão*”, em geral, aciona o CT para conter a indisciplina do aluno dizendo: “*vou chamar o CT*”, “como se o órgão fosse um órgão de repressão, e não é, é um órgão de proteção”. Os conselheiros também relataram esse comportamento por parte das famílias que, por vezes, fogem do CT durante uma visita domiciliar, pensando que o mesmo poderia “pegar” os filhos deles.

Uma das conselheiras chamou a atenção para o fato de como os conselheiros estão expostos na comunidade, muitas vezes, em algumas situações de perigo ao levar as crianças e adolescentes para os abrigos que ficam em outras favelas ou até mesmo dentro do CT. Como não têm mais a presença de um guarda municipal no CT, por vezes, ocorrem brigas dentro da sala de espera, todos os conselheiros partilharam da mesma opinião. Relataram uma situação em que o tráfico intermediou uma visita domiciliar, segundo um conselheiro “*eles já nos veem como pessoas que estão para ajudar, não pra reprimir, tirar o filho, e sim para ajudar*”.

Os conselheiros relataram também sobre a dificuldade de encontrar os endereços na Rocinha, e que a Clínica da família e o posto de saúde ajudam muito nesta questão. Outra forma de encontrar a criança é consultar a CRE para ver se a criança está matriculada e encontrar mais informações.

Sobre o Disque 100, informaram que muitas vezes o Disque 100 é usado como “*disque vingança*” de casos em que o vizinho está com raiva, ou casal se separando. Relatam que têm que ter uma atenção redobrada para que o CT não seja usado como um “*trampolim*” para um dos pais conseguirem a guarda da criança, ou pedir pensão. “*A gente não produz provas a gente vai ver o caso*”,

“*nós não somos apuradores de prova!*”, os conselheiros relatam que ouvem os dois lados e se a disputa continua levam para a defensoria.

Um assunto muito mencionado pelos entrevistados foi a falta de conhecimento sobre as atribuições do CT e que, em geral, está atrelada a uma visão do Código do Menor, o ECA, segundo os conselheiros, veio para tirar tudo isso, mas ainda no que diz respeito ao CT ainda não “*caiu a ficha*”. O CT é “*um órgão não jurisdicional que foi na verdade feito para desafogar o judiciário, a gente sabe disso*” diz a conselheira Gabriela. O conselheiro Ewerton complementa: “*Mas também quando falha, falhou todo mundo, quando chega no homem da capa preta [o Juiz] é porque falharam todas as tentativas*”.

Sobre os abrigos, os conselheiros explicaram que o acolhimento é o ultimo recurso que utilizam, pois a qualidade dos abrigos é questionável. Contaram um caso para ilustrar, e chegaram a conclusão que o abrigo Romão Duarte para bebês é o melhor de todos, mas que a partir de seis anos já fica complicado, “*nenhum abrigo é bom*”.

Criticaram o funcionamento dos abrigos públicos Carioca, Taiguara e Ayrton Senna, e citaram como boas experiências os abrigos particulares Amar, Obra do berço e Viva Cazusa. Existe uma distinção entre abrigo com porta de entrada e abrigo fechado, em que a criança e adolescente não pode sair. Os conselheiros avaliaram o projeto para dependentes químicos chamado Casa Viva que funciona de segunda a quarta, segundo os conselheiros, a estrutura é muito boa, mas o fato deles “*poderem sair*” faz com que os adolescente voltem a usar droga e se prostituir, ainda que na segunda-feira retornem ao CT pedindo retorno ao abrigo.

Segundo conselheiro Roberto eles tentam evitar esse hábito dos adolescentes, os próprios adolescentes que procuram o CT devem permanecer no abrigo e não evadir e tentar voltar a todo o momento. A conselheira Gabriela afirma: “*porque esse trabalho [Casa Viva] é enxugar gelo, não funciona*”.

Os conselheiros chamam a atenção também para o fato da delegacia enviar casos para o CT em que os adolescentes cometem ato infracional (furto), segundo o ECA, esse fato não é um caso do CT. Mas há ainda um fato mais agravante, que é quando eles são encaminhados para o CT pelo simples fato de estarem

caminhando pela Zona Sul, *“favelado não pode andar no calçadão, não!”* diz Ewerton. E afirmam que a maioria dos adolescentes apreendidos na zona sul, não é da Rocinha.

Sobre a relação com a Escola e com o fenômeno da Infrequência e evasão, os Conselheiros afirmam que a escola ainda está distante da relação com o CT e dizem ser uma *“questão cultural”*: *“É cultural, não está na cabeça deles que o CT é um órgão de proteção, que estamos lá para ajudar”* afirmou o Conselheiro Roberto. Na escola ainda prevalece o mito de que o CT é punitivo. A aproximação via *“Roda de Conversa”* tem tido um bom efeito, os conselheiros apostam nisso. A conselheira Gabriela relata: *“A gente recebia muitas demandas equivocadas da escola do tipo ‘o adolescente está quebrando o muro, está tacando pedra, o adolescente está pichando’*, com essa roda de conversa a aproximação está sendo estabelecida e a função exercida pelo CT esclarecida.

Os conselheiros reconhecem as limitações das Escolas, que podem estar *“saturadas”* como podemos perceber no trecho a seguir:

Às vezes, o diretor não deixa nem você entrar na escola, o diretor não deixa nem você entrar pra fazer uma palestra, pra falar com os alunos. Quer ver palestra? Bolsa família, aí eles encham, mas no dia a dia em si, eles não chamam os Conselheiros, mesmo com essa integração com essa roda de conversa. Vê se chamam os conselheiros para conversar com os alunos? agora quando estoura chamam o CT (Conselheiro do CT da Rocinha, 2017).

Segundo outro conselheiro, a escola estabelece critérios para agir com as crianças e adolescentes que adotam uma postura fora *“padrão”* esperado por ela, e busca a ajuda do CT para isso.

Eles [a escola] também querem tudo muito padronizado se o aluno sair um pouco do padrão deles eles já querem acionar o Conselho, não querem ver o porquê daquele comportamento, chamar a criança para conversar, chamar o pai. [...] A política pública ela já vem deficiente, os governos que vem sucedendo não vêm focando na educação como deveria focar, a área social. [...] A [conselheira] falou algo muito importante, podem estar usando o CT para botar o menino que é muito levado para fora da escola [...]. Tipo um trampolim para tirar o menino de lá, eles não querem resolver o problema, eles querem tirar de uma semana para outra. (Conselheiro do CT da Rocinha, 2017).

Segundo os conselheiros, há também os casos em que as mães procuram o CT para fazer transferência porque não têm dinheiro para levar a criança para Escola, que por exemplo, estuda no Leblon e mora na Rocinha. Sugerem que deveria existir passe livre para a mãe ou pai da criança. Mas reconhecem que estão chegando casos através da escola. Segundo Roberto sobre a questão da infrequência e evasão: *“70% vem da escola, 10% dos pais e as outras vão chegando aqui”*.

A conselheira Gabriela opina sobre falha na distribuição das vagas da CRE e Roberto complementa: *“não é a CRE, é a rede [de ensino]”*. O conselheiro Daniel afirma que é importante a criança sair da favela para estudar, *“respirar outros ares”*, mas que é preciso que se dê a condição para isso. E afirmam que não são atendidos quando solicitam vaga, e que para Creche as chances são ainda menores, citaram um exemplo em que o município ofereceu vaga para uma mãe moradora da Rocinha em Cascadura, bairro da Zona Norte do Rio de Janeiro.

5.1.3. Relação do Conselho Tutelar com a rede de proteção

Sobre a questão da rede de proteção, os Conselheiros afirmam que além do CREAS, da Escola e da Rede de Saúde, se relacionam também com a Vara da Infância e as Promotorias além das ONGs. Explicaram que quando chega o caso ao CT eles acionam as ONGs parceiras, a área de Psicologia da PUC, a Clínica da Família que também tem psicólogo, quando o caso se agrava enviam para os Centros de Atenção Psicossocial – CAPS, segundo o Conselheiro Roberto, quando o caso é grave é que o CT *“começa a mexer com a rede”*.

Citaram também os casos ligados ao projeto *“Lagoa presente”*¹²¹ em que os adolescentes estavam sendo constrangidos apenas por estar no ponto do ônibus

¹²¹ O programa é uma parceria entre o governo do estado (Secretaria de Assistência Social) e o Sistema FECOMÉRCIO, o modelo foi lançado poucos meses depois do assassinato de um médico esfaqueado durante um assalto no local na Zona Sul do Rio de Janeiro. Os agentes de segurança são policiais militares da ativa e da reserva, além de egressos das Forças Armadas, eles trabalham numa lógica de polícia de proximidade. Contam com o auxílio de assistentes sociais que acompanham os encaminhamentos para abrigos de pessoas em situações de vulnerabilidade, dentre elas crianças e adolescentes. O programa recebeu muitas críticas dos entrevistados, sobretudo do Conselho Tutelar, principalmente, no que diz respeito à circulação de crianças e adolescentes pela cidade.

na Lagoa, quando foram encaminhados para um abrigo. Lembraram que o encaminhamento para o abrigo é só quando a criança não tem informações sobre os pais. Segundo eles, o conselheiro é quem acaba tendo que fazer o papel de “*policial*” e conversar com a criança na delegacia, a Conselheira Gabriela afirma que deveria haver uma reunião entre os técnicos da delegacia e o CT para realizar essa abordagem de uma forma menos equivocada, criar um procedimento. O conselheiro Roberto relatou que em muitos momentos chegam à delegacia e os adolescentes estão com a cabeça baixa e as mãos para trás “*quando a gente vê ele está dentro da cela*” diz Roberto.

O conselheiro Roberto chama a atenção também para uma falta de confiança na rede, principalmente na participação do MP e Vara da Infância:

eu por ser formado em direito eu sou escaldado com tudo [...] não tenho medo de Juiz, de Ministério Público, eu procuro trabalhar sempre para não deixar o meu na reta. E eu acho que quando for uma coisa muito grave, que for para brigar, eu acho que esses órgãos não vão brigar por mim, eles não vão brigar por mim, vão tirar da reta, problema é seu, o problema não é da rede (Conselheiro do CT Rocinha, 2017).

Sobre a relação do CT com o MP informam que desde que assumiram a gestão ainda não teve um promotor fixo e que “*depende do promotor, mas é só cobrança [...] ‘quem são esses caras? daqui a três dias você tem que me falar desse caso aqui’*”. Mais uma vez aproveitam para falar sobre a demora no retorno dos casos, produzem relatórios minuciosos e não obtêm respostas do MP “*quando for conseguir alguma coisa já modificou todo quadro*” diz o conselheiro Daniel, “*deveria ter uma ligação entre todos os órgãos, sei lá um sistema, a internet está aí para ajudar né*”.

Em geral, os conselheiros e técnicos expressam através dos casos a desarticulação da Rede. O Conselheiro Daniel conta um caso que ilustra a relação entre o CT e o MP:

[O] papel que você fez com maior carinho fica jogado em cima da mesa. Fiz o pedido na segunda e na terça tinha audiência, aí eu estou na audiência e a secretária do Juiz entrega na mão do MP o pedido, e eu falei: ‘aquela letra ali é minha...’ [a Promotora disse]: ‘os dois conselheiros vieram aqui e fizeram esse pedido aqui, um pedido surreal’.[O conselheiro respondeu]: Excelência dá licença, quem fez esse pedido fui eu e o psicólogo do CT, ‘ah, foram vocês? Poxa

conselheiro, esse pedido é inviável'. [Conselheiro]: *Por que inviável? O Estado tem dinheiro para fazer olimpíadas, tem dinheiro para fazer copa do mundo, tem dinheiro para fazer ciclovias e não tem dinheiro para pagar um tratamento para a menina?* [...] *Ela disse 'esse pedido não vai ser acolhido não*'. [...] *Aí foi passando o tempo, não arrumei nada, vai ver onde ela [a adolescente] está?! Na rua.* (Conselheiro do CT da Rocinha, 2017).

Segundo o promotor, o CT é um órgão de defesa de direitos que trabalha “com vários órgãos diferentes da municipalidade”, mas que não exerce um papel de centralizador da rede de proteção. Estabeleceu uma crítica à atuação dos conselheiros tutelares diante de sua formação, considerada como “insuficiente”.

5.2. A Escola Pública

A escola é o principal lugar de onde soa o alarme que anuncia a situação de infrequência e evasão, situação essa enfrentada no cotidiano de muitas escolas. O tema já foi debatido amplamente no campo da educação e vem ganhando terreno também na sociologia. O alcance da escola é fundamental para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, por isso, é importante entender como se dá essa relação. Com base em pesquisas anteriores tais como, Peregrino (2010) Bittar (2011), Burgos (2014), Silva (2003) sabemos que esta se dá de maneira frágil, que a escola não consegue compreender o “mundo do aluno”, nesse sentido, o que pretendemos descobrir é de que maneira isso impõe limites ao cumprimento ao direito prioritário de crianças e adolescentes.

5.2.1. Os agentes da Escola

A escola na qual foram realizadas as entrevistas¹²² possuía em 2017, aproximadamente, 800 alunos, a maioria reside na Rocinha e se desloca diariamente entre a região estudada. Segundo as gestoras, a escola estudada esteve por muito tempo fora dos padrões de normalidade, era considerada a pior escola da CRE, com aproximadamente 1000 alunos e dois segmentos do Ensino fundamental.

¹²² Um relato etnográfico sobre a escola na qual realizamos as entrevistas pode ser encontrado em *Recreio escolar: curto-circuito entre a cultura escolar e o mundo do aluno* de Lopes et al. (2014).

Foram entrevistados oito professores¹²³, uma diretora e uma diretora adjunta¹²⁴, além da realização de dois debates com esses profissionais.

Segundo a diretora, o cargo de direção não oferece grande remuneração financeira, mas que apresenta uma compensação futura, caso o diretor ou o diretor adjunto permaneçam no cargo, respectivamente, por 10 ou por 5 anos, acumulam o valor adicional em sua aposentadoria.

A rotina de um gestor se divide em acompanhar a entrada e saída de alunos e o atendimento aos pais, considerada uma parte burocrática. Assim como monitorar os professores, as gestoras afirmaram que é muito comum os professores faltarem à aula.

Segundo a diretora adjunta, há regras estabelecidas pelo Regimento Escolar, uma Lei sancionada pela Secretaria de Educação, que deve ser seguida pelos gestores em caso de indisciplina, o que era comum na escola até seu início como diretora adjunta. As etapas a serem seguidas são as seguintes: 1) trocar o aluno de turma; 2) trocar o aluno de turno; 3) trocar o aluno de escola. A gestora destaca que não há mais expulsão, mas que se fala em “*transferência entre a rede municipal*” e reconhece um “*circuito*” interno de transferências de alunos que geram algum tipo de problema:

[...] e aí você não vai poder fazer nada enquanto aquele cara não sair, então você tem que tipo contar toda uma história, para o pai poder assinar a transferência, aceitar a transferência. E aí você tem que arrumar uma vaga em outra unidade, então os diretores se ligam e falam “ó tô te mandando uma mala” ele “ah, tô te mandando duas”, porque é importante essa troca (Entrevista com a diretora adjunta da Escola, 2017).

¹²³ Os professores entrevistados lecionavam as seguintes disciplinas: História (2), Língua portuguesa (4), Inglês e matemática. A maioria formada por universidades federais e estaduais no Rio de Janeiro, um dos professores se graduou na PUC-Rio e outro em uma universidade referência no campo de sua atuação. Apenas um dos professores de Língua portuguesa estava na escola há poucos meses, a maioria tinha em média mais de 5 anos na escola. Possuem diferentes trajetórias, porém, a maioria segue a carreira do magistério desde que se formou, uma das professoras de língua portuguesa está no magistério há 50 anos. Dos oito professores entrevistados cinco também já atuaram em escolas particulares e dois professores também lecionam em cursos preparatórios para concursos. Dentre os professores entrevistados um era diretor do sindicato dos professores, na região estudada. Uma das professoras de português também se graduou em direito.

¹²⁴ Uma das gestoras têm formação em pedagogia com pós graduação em educação infantil e a outra em direito e artes cênicas. A diretora está no cargo há 5 anos e ingressou no magistério há 23 anos. A diretora adjunta está no cargo há 3 anos.

A diretora adjunta, que também é professora de teatro comenta sobre um tipo especial de turma para lidar, o 9º ano. Segundo a entrevistada: há “*uma peneira, eles são retidos, eles não passam, eles repetem, eles saem, eles abandonam, eles morrem...*”, os que permanecem (alunos de aproximadamente 14 anos) são os que melhor se ambientam, os que melhor conseguem se relacionar com a escola, principalmente pela experiência, por já terem entendido como funciona a rotina escolar, poderíamos chamá-los de “experientes”, nota-se que não há uma relação com o ensino e sim com o comportamento do aluno. Em contraponto, a diretora adjunta associa à falta de experiência com o cotidiano escolar o motivo para ficar retido na “*peneira*”. Aos “inexperientes” que “não sabem lidar” o caminho é fora da escola, no “*rodapé da sociedade*”.

...então assim, existem diversas coisas e os que chegam lá é os que realmente vão concluir. E geralmente, são os alunos que já são todos alfabetizados, na pior das hipóteses [...] Mas assim, eles já aprendem a lidar, eles já estão no colégio há tanto tempo, né, que eles já sabem o que é um ambiente escolar, eles já sabem o que é a figura de um professor (Entrevista com a Diretora Adjunta da Escola, 2017).

Este ato de qualificar uma turma, tão recorrente no senso comum escolar, demonstra até certo ponto, como nos afirma Peregrino (2010), uma “fragilização estrutural e social” da escola, que aparece menos como um lugar de “instrução dos sujeitos” que a habitam e muito mais o lugar de sua “contenção”. A autora em seu estudo sobre processos de escolarização pública de jovens pobres aponta para uma tensão entre “instrução” e “contenção” vivenciada pela escola, neste caso a contenção parece ter sido a opção da entrevistada¹²⁵.

Outra questão que acentua a baixa densidade da participação da escola na rede de proteção é a distância criada por seus agentes entre a escola e o território, o “mundo do aluno”(Burgos, 2014). Uma das gestoras reconheceu que existe por parte do professor uma falta de aproximação com o território que, segundo ela, atrapalha a gestão, e as próprias aulas. Em última instância ao negar o conhecimento sobre o território negam o próprio aluno. O mesmo foi reconhecido por um dos professores:

¹²⁵ Sobre trajetórias escolares vulneráveis ver também Mariana Bittar (2011).

Não, eu acho que a gente, sim. Acho que a gente precisa é... É muito complicado, assim, eu fico... É... Como que eu posso dizer? Dá pra perceber é... A gente precisava conhecer mais o mundo deles, assim, sabe? Porque dá pra perceber que o mundo da favela é um mundo... Muito completamente diferente do mundo que eu vivo e eu não... Eu também não quero ser colonizadora, sabe? (Entrevista com a professora de História).

5.2.2. Sobre a infrequência e a evasão

Segundo os professores entrevistados a infrequência está mais associada às turmas do 6º e 7º ano, quando a criança ou o adolescente têm entre 11 e 12 anos ou mais, devido à distorção idade-série. É nesta idade que os responsáveis param de levar seus filhos à escola, as crianças e adolescentes ganham mobilidade na cidade e passam a tomar decisões que podem não incluir a assiduidade na vida escolar.

Como podemos perceber nos trechos das entrevistas a seguir, sobressai a percepção de um conselheiro tutelar de que os professores são o “termômetro” da infrequência, todo circuito se inicia neles quando sinalizam à gestão a ausência do aluno. É deles a tarefa de comunicar à direção, a partir de então o caso começa a ser acompanhado, há casos em que o próprio professor se comunica com os responsáveis do aluno. O contato com os pais via redes sociais é uma estratégia recente que vem aos poucos rompendo a barreira da comunicação, antes feita com o protagonismo do aluno através de bilhetes na caderneta. No caso do aluno infrequente, ainda prevalece a comunicação via telegrama para endereço registrado na escola, o que na maioria das vezes não funciona. Se a escola não recorre à rede de proteção como nos casos observados no CRAS e CT, que recorrem as agentes de saúde do território, os pais não são encontrados.

A professora reconhece que, às vezes, aguardar uma percepção da gestão de ensino é um processo moroso, pois em geral esse momento seria o conselho de classe. Diante deste fato alguns professores se antecipam à gestão e ligam para o responsável e muitas vezes conversam com os próprios alunos sobre o assunto:

Às vezes, esse, essa contabilização das faltas, né? Ela vem no final do período, aí já é tarde. Os motivos são assim mais assombrosos. Mas muito honestos também, né? [risos] São muito verdadeiros... ‘Ah, eu dormi, eu não consigo acordar...’

‘Mas você estuda à tarde!’, ‘Mas eu não consigo acordar.’ Aí, por quê? Já é a família de novo. Fica acordado até tarde no computador até tarde, né? Assim, ‘tem que levar minha irmã que a minha mãe dorme até tarde, e não consegue me acordar’. Então, são uns motivos assim, muito... que a gente não para pra pensar como mãe, né? Que isso vai, que isso acontece (Professora de Português, 2017).

A diretora percebe a ação dos professores e trata o fenômeno como um “*empenho*” do professor e afirma que não é a evasão o principal problema, segundo ela “*é a infrequência o pior caso da escola*”. No entanto, esse “*empenho*” pode não ser bem visto pela família, como o caso relatado por um professor que ao tentar o contato direto com o responsável foi advertido pelo marido da mãe do aluno. Não parece algo simples tentar agir por conta própria.

Praticamente todas as entrevistas da escola trazem como traço comum uma crítica à família¹²⁶. Isso se dá pelo fato de que a relação escola-família, como nos mostra Silva (2003), se configura numa relação de continuidade e descontinuidade com a cultura de famílias de diferentes grupos sociais, o que a torna uma relação “*armadilhada*”, ou seja, que traz consigo o que o autor chama de efeitos perversos, que são efeitos de uma relação de poder na qual a influência da origem social (em particular, classe e gênero) está presente nesta relação. Em geral, nesse contexto, a Escola pressupõe um modelo de família que corresponde à família de classe média, por exemplo, provocando um choque cultural tanto na família quanto nos alunos.

Eu também não sei se os pais trabalham fora, né, o moleque fica solto. Às vezes, o pai, a mãe têm umas condutas que não são nada exemplares, em termos de responsabilidade. Não sei. A escola faz eu acho que nesse sentido, a escola faz muito bem o papel dela até porque a gente é muito cobrado, muito cobrado (Professor de Português, 2017).

No que diz respeito à família do aluno e a evasão a diretora relata a incidência de dois tipos de evasão, uma quando o responsável não comunica à escola que o aluno está matriculado em outro estado (como o caso relatado acima das famílias que voltam para seu lugar de origem), e existe o abandono propriamente dito, quando o aluno deixa de frequentar a escola e os responsáveis não comunicam à escola. A diferença entre eles é que a criança e o adolescente

¹²⁶ Pedro Silva (2003) em “Escola-Família, uma Relação Armadilhada: interculturalidade e Relações de Poder” tem como objeto de estudo etnográfico a relação escola-família. Durante dois anos investigou três escolas portuguesas e “visitou as margens do sistema educativo” que, segundo o autor, se situa na encruzilhada do macro com o microssociológico.

não foram matriculados em nenhuma outra unidade escolar. A diretora associa a esse último a motivação por algum problema social, algo para ser resolvido para além da escola.

A diretora adjunta classificou os infrequentes entre alunos “*fantasmas*”, “*flutuantes*” e “*elásticos*”. O “*aluno fantasma*” é aquele que existe em muitas turmas, é aquele que nunca compareceu, a providência tomada é aguardar para eliminá-lo do sistema, para que isso ocorra ele deve ter 30 faltas seguidas ou 60 intercaladas “às vezes, o cara faltou 29 dias, ele apareceu, no dia 30, aí você não pode eliminar ele, aí você tem que esperar”. Já a categoria “aluno flutuante” é caracterizada pelo aluno filho de migrantes que vêm “*tentar a vida*”, mas decidem voltar para a sua cidade de origem, segundo ela, vem e vão a todo instante.

Já o “*aluno elástico*” são os alunos que quase se “*revezam*” nas turmas, que faltam “solenemente” à escola, que não se comprometem. Segundo a entrevistada “*apenas está interessado no programa bolsa família*”. Como o aluno muitas vezes volta a frequentar as aulas regularmente através do protocolo seguido pela escola nos casos de infrequência, e depois volta à situação anterior, o chamam de “*aluno elástico*”.

Tanto no caso da infrequência quanto na evasão, a escola é obrigada a comunicar ao Conselho tutelar, conforme Art. 56 do ECA, além dos casos em que o aluno apresente “elevados níveis de repetência” ou apresente sinais de maus-tratos. Na Escola pesquisada, as diretoras e os professores nos descreveram o procedimento adotado através da Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente – FICAI nos casos em que crianças e adolescentes apresentam traços de vulnerabilidade escolar. A FICAI é um importante instrumento de combate à infrequência e evasão nas escolas, criada pelo Ministério Público é uma ferramenta que identifica o aluno infrequente, sua situação escolar e as ações adotadas pela escola para identificar as causas da sua infrequência.

Antes de apresentar o processo é importante destacar que existe a situação em que o professor não cumpre com a sua tarefa de registrar a presença do aluno, “*não faz a chamada*” o que impede o circuito instituído pela FICAI. A diretora adjunta relacionou a ação ao fato dos professores terem diversos locais de trabalho e ter muitos alunos, o que os impede de reconhecer muitos alunos.

Neste circuito estão envolvidos outros atores da rede de proteção, como o CT e o Ministério Público¹²⁷. A escola deve realizar acompanhamento interno e esgotar todas as possibilidades de contato com os responsáveis para levantar os motivos da infrequência visando o retorno do aluno às aulas, esgotando todas as medidas cabíveis. Em segundo lugar, deve acionar um grupo de visitantes (no caso do município era realizado pelo Projeto Aluno Presente¹²⁸) sempre que necessário, com o objetivo de sensibilizar a família do aluno para o regresso à escola. A FICAI deve ser preenchida em três vias e seus itens devem ser preenchidos de acordo com o andamento do caso. Se o aluno retornar às aulas a 1ª e 2ª vias da FICAI devem ser arquivadas na pasta do aluno e a 3ª via ficará com a escola. Mas caso todos os recursos cabíveis por parte da escola tenham sido feitos e o aluno não tenha sido encontrado a direção da escola deve entregar a 1ª e 2ª vias da ficha ao Conselho Tutelar. A direção da Escola pesquisada reconhece a existência e a obrigação em preencher a ficha, apesar de questionar a aplicabilidade por parte da escola por isso.

A diretora revela ainda que muitas vezes, preenche a FICAI, mas não repassa para o CT por considerar que o CT “*não daria conta de tantos casos*”, de fato, na pesquisa realizada no CT da Rocinha, a escola pesquisada encaminhou somente cinco casos referentes à infrequência e evasão.

Entretanto, diferente do que ocorreu com a escola pesquisada, o preenchimento da ficha e a relação entre escola e CT no município do Rio de Janeiro é algo ainda rudimentar, como foi possível perceber, tanto em nossas entrevistas quanto na reunião realizada¹²⁹, entre Ministério Público e Conselheiros

¹²⁷ Existe, desde 2004, um termo de compromisso assinado entre o MP, o Governo do Estado e a Associação dos Conselheiros Tutelares/RJ. Recentemente, a Secretaria do Estado de Educação (SEEDUC) estabeleceu os procedimentos de implementação da FICAI através da RESOLUÇÃO SEEDUC Nº 5533 DE 31 DE JULHO DE 2017.

¹²⁸ Projeto desenvolvido pela Associação Cidade Escola Aprendiz, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação entre 2014 e 2016. Neste momento em que se concluiu a pesquisa o projeto não se encontra ativo.

¹²⁹ O momento da realização das entrevistas coincidiu com o encaminhamento de um inquérito instaurado pela Promotoria de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital para entender as razões da infrequência e da evasão. Reunião realizada dia 13 de junho de 2017, convocada pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, participaram desta reunião além do Promotor, a Promotora da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e da Juventude da Capital, e 12 conselheiros tutelares de 10 Conselhos Tutelares do município do Rio de Janeiro (CT Vila Isabel, dois conselheiros do CT Ramos, CT Centro, CT Realengo, CT Inhaúma/Complexo do Alemão, dois conselheiros do CT da Rocinha, CT Bangu, CT Jacarepaguá, CT Méier e CT Zona Sul).

Tutelares do município, reunião esta em que se tratou exclusivamente do preenchimento da FICAI. Notou-se na reunião através de relatos de 12 Conselheiros do Município que uma grande quantidade de fichas são recebidas no CT, geralmente, no primeiro semestre, com destaque para o primeiro mês do ano letivo e para os meses de maio e junho. Alguns conselheiros, no entanto, afirmaram nunca terem recebido a notificação no padrão FICAI.

Porém, a falta de comunicação da escola com o CT é o principal motivo apontado pelos conselheiros para o grande volume de fichas, e que em geral, a escola não realiza a sua parte quando, segundo os conselheiros, não esgota todas as formas de tentativa de contato e compreensão acerca da razão pela qual os alunos estão faltando, pois não se comunicam com a família do aluno. Há casos em que a velocidade do trâmite da FICAI, associada ao uso inadequado por parte da escola compromete sua eficácia, relataram casos em que a escola notifica a ausência de uma criança que havia faltado por 5 dias, o CT foi notificado e quando conseguiu encontrar a família a mesma já havia justificado as faltas na escola. Outra queixa comum foi a de que a escola preenche a ficha de forma “evasiva”. Por fim, é notória oposição dos conselheiros à forma como a Escola lida com a ferramenta, nas palavras deles “*não é o CT que tem que descobrir a razão da evasão, e sim a escola*”.

O que o material das entrevistas indica é que esta ferramenta vem sendo apropriada pelas escolas de forma burocrática, não servindo para animar uma relação mais densa entre os diferentes atores da rede¹³⁰.

Na visão de alguns professores há uma cobrança da escola e da CRE em registrar a frequência dos alunos, um professor relata a sua impressão de que “*registrar falta é mais importante do que a nota*”. Quando perguntado sobre o sentido de sua afirmação o professor explicou:

Por que é preciso a Secretaria, as Secretarias de Educação precisam de dados, tá, até porque, pra poder atender, alimentar um sistema maior, pra receber as

¹³⁰ O próprio Ministério Público criador da FICAI relata ter dificuldade em se relacionar com a escola sobre o tema da infrequência e evasão. O promotor de tutela coletiva relatou ter encaminhado um ofício à Secretaria de Educação para obter informações sobre as razões da evasão e a Secretaria revelou não obter estes dados, contando apenas com dados quantitativos por região. O Promotor explica: “*as escolas têm a obrigação por lei de encaminhar para os conselhos esses casos de evasão e eu quero saber como está esse fluxo de informação...*”.

verbas, entendeu, então, faltam os números, são importantíssimos, importantíssimos. E falta, eu acho que é um número mais importante pra eles do que propriamente a nota, que a nota é uma coisa virtual, é até arbitrária, entendeu? Por isso que acontece o seguinte: às vezes o cara fica ali quietinho, bonzinho, num fala nada, mas ele também não produz nada. As deficiências de aprendizado dele são muito grandes (Entrevista com o professor de Português da escola, 2017).

Outra professora, também mencionou um mecanismo instituído pela Secretaria de Educação para estimular o combate à evasão, como por exemplo, o 14º salário para os professores, e para escola como um todo. Quando perguntada sobre como a escola lida com o fenômeno da vulnerabilidade escolar a professora respondeu:

Se lida, oh... ah... O tema da evasão ele... ele... Sempre se lida, hoje em dia, com relação a, tipo "ah, não pode ter muito aluno evadido se não a gente não vai ganhar o 14º". É isso o que se fala. É... Então, na verdade, inclusive a escola não ganhou o tal do 14º ano passado, eu acho que foi por causa de repetentes do 6º ano e por causa da evasão (Entrevista com a professora de História da escola, 2017).

Conforme a fala do Conselheiro do Conselho Tutelar de Bangu na reunião entre o CT e a Promotoria, o professor é o “*termômetro do CT*”, não só nos casos de infrequência e evasão, é o agente que mais tem capacidade para pressentir o fenômeno antes que ele ocorra, ou o único agente capaz de detectá-la através da percepção dos casos de infrequência. Diante disso, percebe-se que ainda que o aluno possa estar virando um número para a escola receber ou não mais verbas, no entanto, esses números fazem parte de exigências integradas ao circuito institucional que se inicia na Constituição de 1988 e é validado pelo ECA, para democratização da aprendizagem e acesso à escola.

Há ainda outro ponto a ser explorado, relacionado à forma como a escola lida com a vulnerabilidade escolar a que são expostas crianças e adolescentes. A gestão da escola pesquisada criou um critério ao receber alunos transferidos que apresentem um quadro de reprovação por infrequência, como diz a diretora ao “*trazer problema de fora*” e aceitar o aluno, a escola faz o responsável assinar um termo de compromisso como condição, e nesses casos, a gestão preenche a FICAI e aciona a Rede para monitorá-lo.

5.2.3. Relação da escola com a Rede de proteção

Como disse um conselheiro tutelar do município do Rio de Janeiro “*atrás do FICAI há uma história a ser analisada*”, e é nesse sentido que se dá a relação da escola com a rede de proteção pesquisada.

Para além da questão já apresentada anteriormente, o CT também é acionado nos casos de violência (doméstica ou escolar), ou seja, a violência praticada pelos pais ou entre as crianças e adolescentes, como em casos em que os alunos brigam na rua na frente da escola e saem feridos encaminhados para o hospital. Em relação a esse tipo de violação a gestão parece compreender seu papel e suas competências, e seguir à risca os preceitos do ECA de proteção à infância e adolescência através um protocolo criado pela Coordenadoria Regional de Educação CRE¹³¹ chamado “Aprendendo a viver juntos na escola” de 2015, conforme o relato da diretora abaixo:

Porque a violência, qualquer omissão a uma ação, a culpa cai sobre a direção, entendeu? Então todo caso de violência da mais branda ou mentirosa da verdadeira é grave você tem que comunicar passar pro Conselho Tutelar sobre pena de isso se repercutir na comunidade, que vai de um abuso até um assassinato, ou alguma coisa parecida, então, o caso de violência a gente procura se orientar o mais preciso possível (Entrevista com a diretora da escola, 2017).

A gestão da escola e alguns professores ao mencionarem o Conselho Tutelar revelaram em suas falas um misto de desconhecimento acerca de suas atribuições e desprezo por suas ações, principalmente por “*não ter poder de polícia*” e por ser “*um órgão protetivo do menor, que na verdade vai te esculachar ali, quando na verdade você tá precisando de poder de polícia*”. Esse trecho mencionado revela uma relação também “*armadilhada*”, no sentido tratado por Pedro Silva (2003) entre CT e escola, há um choque de culturas.

Assim... Eu não tenho... pra avaliar acho que eles são omissos, mas também, assim, eu nunca levei isso a cabo, assim: "ah, vou encaminhar esse caso aqui,

¹³¹ O município do Rio de Janeiro possui 11 Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), cada coordenadoria é responsável pelas políticas educacionais relacionadas as suas regiões, tendo como atribuições coordenar, orientar e supervisionar escolas oferecendo suporte administrativo e pedagógico para a viabilização das políticas da secretaria.

diretora liga pro Conselho Tutelar e tal... porque os conselheiros tutelares eles não me parece pessoas muito preparadas (Entrevista com o Professor de Português da escola, 2017).

Cara! Não faço a menor ideia, não sei nada sobre eles, na verdade. Pra mim, a palavra Conselho Tutelar ela aparece quando a diretora Lucimar fala... É, com o aluno alguma coisa, tipo, muito séria... que o aluno... "oh, senão vai pro Conselho tutelar!". Eu não sei, eu não sei nada sobre esse tipo de trabalho (Entrevista com a Professora de História da escola, 2017).

A diretora adjunta afirma que o Conselho Tutelar nunca “assistiu bem” à escola. A mesma se refere ao fato do CT não atuar como órgão punitivo com poder de “prender, averiguar e investigar crime”, afirma que o fato do CT defender o direito de crianças e adolescentes faz com que a polícia não possa entrar na escola, mas que o CT também se nega a resolver os conflitos. Essa visão do CT como “*bicho papão*” foi amplamente comentada, tanto pelos conselheiros do município quanto pelos conselheiros e técnicos do CT da Rocinha, a escola utiliza a imagem do CT para manter a disciplina, gerando muitos transtornos na comunidade ao trabalho do conselheiro, que vão desde ameaças a uma efetiva negação. O mesmo foi identificado na entrevista em relação ao Ministério Público, segundo a diretora para firmar o compromisso e garantir a frequência do aluno na escola, a mesma diz que enviará a FICAI diretamente para o MP.

No trecho da entrevista abaixo sobre um aluno indisciplinado, a diretora adjunta deixa transparecer que em alguns casos ao se manifestar de acordo com o ECA o CT ultrapassa alguma decisão da escola, o que nos dá uma pista sobre como a escola concebe a noção de direitos. Quando perguntada como era a relação da escola com o CT a diretora adjunta respondeu que é complicada e ilustrou contando um caso em que considerou a ação do CT avessa a da escola, disse a entrevistada:

[Conselheiro diz] *‘Ah, se ele chegou pro colégio você tem que mandar entrar, é obrigatório, você não pode tipo não deixar o aluno entrar, ele tem que entrar, ele tá matriculado então ele tem que entrar, ele não falta, então ele não pode ser eliminado, você só pode transferir de escola se aparecer o responsável’. Aí finalmente, pela Clínica da Família, não foi pelo Conselho Tutelar, esse menino tinha irmãos gêmeos que tinham cadastro na Clínica da Família, aí por causa da Clínica da Família, a gente conseguiu atualizar o endereço dele, e aí conseguiu notificar a mãe que não sabia de nada que ele fazia no colégio, e aí a mãe*

quando veio a gente mandou assinar a transferência, e aí ele foi cantar de galo em outra escola. (Entrevista com a diretora adjunta, 2017).

No mesmo sentido, essa não é a percepção apenas da gestão, alguns professores partilham desse mesmo entendimento, como se pode notar no trecho a seguir.

[O Conselho Tutelar] não resolve aí o aluno volta para cá, entendeu? O CT deveria tirar assim, o aluno deu problema aqui, vamos botar em outra escola para ver se ela melhora, mas não, eu não vejo assim o CT. Eu acho que quem é o conselheiro, ele é eleito... pelo pessoal dele mesmo [...] Eu não sei muito sobre essa parte do Estatuto, do Conselho porque eu não fico ligada em nada disso, porque eu não acredito, entendeu? Eu vejo muito que se eu depender desse pessoal todo, até esses meninos obrigados a entrar na escola, esse garoto infrator, menino de rua tem que estudar! Aí põem aqui, não é.... eu não sei lidar com esse tipo de aluno...(Entrevista com a Professora de Português, 2017).

Outra professora de Português relata a sua impressão de que “quanto menos presente o Conselho Tutelar está, menos problema existe naquela escola” e afirma que já ouviu falar “bem” e “mal” do Conselho Tutelar, e que o mesmo “nem sempre funciona como deveria”.

No que diz respeito ao CRAS, a gestora relata que a relação da escola com o órgão se dá apenas em torno do programa Bolsa Família, através do “Sistema Presença”, como relatado na seção sobre o CRAS. Apesar das ferramentas criadas no âmbito federal, percebe-se, mais uma vez uma tendência burocrática a cumprir qualquer tipo de aproximação com a Rede de Proteção.

Alguns professores da escola nunca souberam da existência da agência. O CRAS, entretanto, revelou buscar nas escolas da região (e na rede de Saúde), apoio para alcançar uma comunicação efetiva com a população durante as campanhas de vacinação, além de ações de prevenção, através de palestras.

Com o CRAS a escola praticamente não se relaciona, somente em poucos casos em que ocorre algum problema no cadastro do programa Bolsa Família de algum aluno ou alguma situação específica em que a criança ou o adolescente precisam ser inseridos na rede de ensino, relatou que o contato com a CRE é impossível e quando perguntada sobre solicitar a vaga diretamente na escola a assistente social respondeu:

a escola joga pra CRE e a CRE joga para o alto”. [...] O Conselho Tutelar também não consegue mais, antes a gente encaminhava para garantia do direito da criança de estudar, a gente encaminhava muito para o Conselho. O Conselho já não consegue mais também dialogar com a CRE, não tem mais efeito (Entrevista com Assistente social do CRAS, 2017).

A coordenadora do CRAS também pontua sobre esse assunto e ressalta o cuidado que tem em estabelecer uma boa relação com escola.

Então, a gente até hoje encontra uma certa dificuldade para trabalhar com a escola. Porque a escola é muito fechada, ela só faz o que a CRE determina para ela fazer. Se não vem na CRE, e muitas [vezes] até quando a CRE determina, é difícil da gente entrar, é difícil da gente falar. Porque a escola acha que a gente sempre está dando um trabalho a mais. Não tem tempo de ver isso, já tem muita coisa para fazer. Toda vez que se reporta a escola, a gente se reporta com muito cuidado, uma de não melindrar essa pouca relação que se tem, né? (Entrevista com a Coordenadora do CRAS, 2017).

Mas essa relação entre CRAS e escola se dá por conta das condicionalidades¹³² do programa bolsa família, por isso, se faz necessária a compreensão do circuito institucional do Programa Bolsa Família, que perpassa o CRAS, a escola e a Saúde, especificamente.

Segundo a assistente social do CRAS, por cada criança o beneficiário do programa recebe de R\$ 39 a R\$ 85, e essa variação ocorre dependendo do cálculo da renda familiar ele receberá ou não o valor básico destinado a condições de extrema pobreza. O programa exige condicionalidades em duas áreas além da assistência social, educação e saúde, além da própria assistência social.

No que diz respeito a área da educação, o acompanhamento no SICON se dá cinco vezes no ano, definido por um calendário operacional do MDS. Assim, as escolas devem enviar ao MDS via o programa “Sistema Presença” desenvolvido

¹³² Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a condicionalidade é uma forma de estimular não só a ampliação da oferta dos serviços públicos, mas de monitorar as políticas públicas locais como, por exemplo, quando muitas mães não encontram vagas nas escolas para seus filhos. Os assistentes sociais do CRAS acessam a uma ferramenta para monitoramento das condicionalidades chamada SICON (Sistema de Condicionalidades), através da plataforma do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF). O SICON é uma ferramenta de apoio à gestão intersectorial que integra as informações do acompanhamento de condicionalidades nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, utilizada por Gestores Federal, Estadual e Municipal e Instâncias de Controle Social acessível via internet. Informações retiradas do site <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades#cond3>.

pelo MEC os dados com a frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos¹³³.

Quando a escola detecta a situação de infrequência, que é quando crianças e adolescentes (6 a 15 anos) ficam abaixo do mínimo que é 85%¹³⁴ é sinal de que a família não conseguiu cumprir o compromisso com o programa, essa situação fica registrada em seu histórico de descumprimento¹³⁵ no SICON, e só aí que o profissional do CRAS tem acesso a todos os dados, pois a família é notificada pelo MDS, recomendando que procurem a gestão municipal do programa¹³⁶. Pela lógica do Bolsa Família, a escola não se comunica em nível municipal com o CRAS, o que faz com que o mesmo só possa detectar a situação de infrequência dois meses depois da situação ocorrida.

A análise sobre o que está de fato ocorrendo é feita pelo CRAS, a partir do momento que a família descumpra o programa ela passa a receber um “acompanhamento familiar”, e o profissional vai aplicar as advertências ou aceitar o recurso apresentado pela família, e é neste momento que a relação com a escola, passa a ser fundamental para o esclarecimento dos casos. Os responsáveis da gestão do Programa enfrentam diariamente situações que envolvem uma ação em rede e relatam dificuldades encontradas na percepção sobre as competências de cada um. O caso abaixo foi relatado por uma das assistentes sociais e ajuda a entender mais sobre sua aplicabilidade no dia a dia.

¹³³ , o MDS sistematiza os dados e identifica através do SICON as famílias que estão em situação de descumprimento de alguma das condicionalidades, um processo semelhante ocorre em relação ao sistema de saúde.

¹³⁴ No caso da família que receber o Benefício Variável Jovem (BVJ) a frequência deve ser de no mínimo 75%.

¹³⁵ Segundo o MDS, os efeitos dos descumprimentos são: a) Advertência: a família é comunicada de que algum integrante deixou de cumprir condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício. b) Bloqueio: o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela. c) Suspensão: o benefício fica suspenso por dois meses, e a família não poderá receber os valores referentes a esse período; d) Cancelamento: a família deixa de participar do PBF. Informações retiradas do site <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades#cond3>

¹³⁶ As assistentes sociais do CRAS revelam que muitas vezes os responsáveis das crianças e adolescentes tentam resolver a situação negligenciando a infrequência, tentando apenas retirar um dos filhos faltosos do cadastro do Bolsa Família. O sistema permite reverter esse quadro de bloqueio do benefício nos casos de infrequência, sem precisar retirar o filho do cadastro, basta que a assistente social tome essa decisão, para isso o responsável familiar precisa provar e convencer o CRAS da necessidade relatada, o que não é o comum a ser feito, mas que diante de algumas situações de vulnerabilidade extrema é possível desbloquear o benefício de um aluno infrequente. Nesse caso, podemos perceber claramente a discricionariedade do agente, que completa as regras do programa com a sua interpretação.

Em relação a escola, mais ou menos o diálogo né? Na verdade existem diretores muito parceiros e outros não, né? É... O fato é a maneira como eles se colocam na escola, né? E muitas vezes eles [os beneficiários] não conseguem compreender o que a gente está falando e muitas vezes eles não conseguem compreender o que o diretor fala. Só que assim, a escola tem uma demanda enorme. A gente também tem. [...] Muitas vezes é uma criança que tem os direitos básicos violados, diariamente, né? E aí assim, não dá para você visualizar aquela criança, aquele adolescente, só como mais uma matrícula, né? Que tem mais uma quantidade enorme de faltas. [...] E a escola, ela, ela falha muito nesse sentido. Pelo menos, nossas experiências não são tão positivas (Entrevista com Assistente social do CRAS, 2017).

A gestão da escola relata que muitas vezes tenta contato com os responsáveis, mas não obtém sucesso, fato este desconhecido pelo agente do CRAS. No caso relatado abaixo pela assistente social, a mesma relata que a escola não aceita a justificativa de faltas sem um atestado médico e que isso algumas vezes pode prejudicar a família, e que por isso, em alguns casos ela cancela o bloqueio.

Sim, mas eu acho que elas [as escolas] só fazem essa justificativa mediante atestado, não sei, porque eu não estou lá, mas aqui também é uma questão de avaliação, de repente você atendeu a família e você viu que naquele mês é importante, aí você põe essa família em monitoramento no sistema do governo federal pra monitorar a família e suspender aquele bloqueio por um determinado tempo. Já fiz isso algumas vezes porque eu vi que acho que eram problemas muito de violação até de direitos mesmo de uma adolescente que era homossexual e tinham várias questões envolvidas, e acho que naquele momento os quatro filhos não podiam ficar sem aquele dinheiro que daria uma qualidade de vida pra família no momento. Acho que cada situação é uma situação (Entrevista com Assistente social do CRAS, 2017).

Ainda sobre o enfrentamento da infrequência e evasão no Município do Rio de Janeiro é preciso destacar a ação do Projeto Aluno Presente, um projeto desenvolvido pela Associação Cidade Escola Aprendiz, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. Entre 2014 e 2016 projeto o total de 23.689 crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos que estavam fora da escola ou em risco de evasão escolar, desse total reinseriu 21.807 nas escolas municipais. O projeto foi citado pelas quatro agências entrevistadas para nossa pesquisa, demonstrando grande alcance no esforço de articulação intersetorial.

O projeto desenvolveu uma metodologia inédita que combinou busca ativa, mobilização local e monitoramento da questão da infrequência e evasão. Um de seus principais objetivos foi contribuir para criação de uma política pública que enfrentasse a questão da inserção e da permanência de crianças e adolescentes na escola, uma metodologia que permitiu estabelecer um diagnóstico socioterritorial acerca do direito à educação. Os resultados e um guia de orientação para gestores públicos podem ser encontrados em Guindani e Silva (2016; 2017).

Em *Vidas Presentes* Luiz Eduardo Soares (2017) oferece uma síntese da experiência em forma de relatos de alguns dos casos atendidos pelo projeto, destacando as estratégias usadas e revelando as vulnerabilidades a que estão expostas crianças e adolescentes fora da escola. O autor ouviu depoimentos dos articuladores locais do projeto e transformou em uma narrativa que dialoga diretamente com a ação da rede de proteção

Soares (2017) nos chama a atenção para o fato de que diante da desigualdade histórica construída no país a infrequência e a evasão são fenômenos naturalizados em nossa sociedade, e segundo o autor, pode estar ocorrendo uma espécie de terceirização das responsabilidades. Em muitos pontos percebemos que a rede de proteção é permeada por esse tipo de ação.

5.3. O Ministério Público e o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS

Nesta seção trataremos da relação do Ministério Público e do CRAS estabelecida com a escola e com o CT, no que diz respeito à vulnerabilidade escolar. No sentido de tentar entender como estes dois agentes da rede atuam frente à privação do direito à educação escolar.

5.3.1. O Ministério Público

O Ministério Público, segundo Sadek (2008), Oliveira (2011) e Ferreira (2011) atua na garantia dos direitos trazidos no bojo da Constituição de 1988, o Ministério Público dispõe dos seguintes instrumentos de ação: a ação penal, a

ação de inconstitucionalidade e a representação interventiva, o inquérito civil, a ação civil pública e o controle externo de atividade policial, além desses instrumentos conta com promotorias específicas para atuar na garantia dos direitos¹³⁷.

No Rio de Janeiro, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado criou o 4º CAO - Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e da Juventude, e a Assessoria de Proteção Integral à Infância e à Juventude (APIIJ), órgãos auxiliares no funcionamento do Ministério Público. O Centro Operacional de Apoio às Promotorias é um órgão administrativo do MP que exerce a função de apoio aos promotores em suas ações de proteção dos interesses das crianças e dos adolescentes.¹³⁸

Com isso, o Promotor deixou de ser apenas um “fiscalizador da aplicabilidade da lei” e passou a atuar como “agente político” na defesa das crianças e dos adolescentes (Ferreira, 2011:7). Além da atuação atribuída acima, o CAO operacionaliza projetos e campanhas, dentre os quais se destaca o Módulo Criança e adolescente (MCA)¹³⁹. Criado em 2007, o MCA foi implantado em diversas áreas do Estado, é um sistema com o objetivo de oferecer um cadastro on-line para atualizar a situação social e jurídica de crianças e adolescentes abrigados no Estado, de modo a garantir o seu direito à convivência familiar.

¹³⁷ Os Promotores de Justiça “devem realizar reuniões com a comunidade, participar de audiências públicas, solicitar informações, coletar dados, investigar e ouvir testemunhas para apurar a ocorrência de irregularidades e crimes nas suas diversas áreas de atuação” (FERREIRA, 2011).

¹³⁸ Por exemplo, na garantia dos direitos à vida, à saúde, à educação, à convivência familiar e comunitária, entre outros. As principais atuações das promotorias de infância e juventude são: A instauração de sindicâncias, a requisição de diligências investigatórias e a determinação da instauração de inquérito policial para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude; A fiscalização das entidades públicas e particulares de atendimento e dos programas voltados ao público infanto-juvenil; A fiscalização do processo de escolha e da atuação dos membros dos Conselhos Tutelares; A promoção e o acompanhamento os procedimentos relativos aos atos infracionais atribuídos a adolescentes. Informações retiradas do site do Ministério Público do Rio de Janeiro: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/centros-de-apoio>

¹³⁹ No momento de sua inauguração foram treinados funcionários dos Conselhos Tutelares, Promotorias de Justiça, entidades de abrigo, Juizados da Infância e da Juventude, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Secretarias Municipais de Assistência Social, além de outros órgãos, aproximadamente, 2.003 usuários tinham acesso ao sistema. O MCA permite a integração de todos esses órgãos e entidades de proteção envolvidos com a medida de acolhimento, além de produzir um censo sobre a situação dos adolescentes. Informações retiradas do site do Ministério Público do Rio de Janeiro: <http://mca.mp.rj.gov.br/>

As promotorias são divididas em dois tipos: tutela coletiva e tutela individual de solução de questões sociais, as duas formas se complementam, ao passo que uma solução individual não é mais suficiente para resolver uma diversidade de violações em massa, as ações coletivas também não servem para todos os casos.

Para fins da pesquisa foram entrevistadas três promotorias da cidade do Rio de Janeiro que têm relação direta com a Rede de Proteção, são elas: a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital; a 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e da Juventude da Capital; e a Promotoria de Justiça de Tutela individual da Infância e da Juventude da Capital¹⁴⁰.

Segundo a Promotora de Tutela Individual, o promotor deve estar inserido no contexto que irá investigar, pois para fiscalizar os serviços de acolhimento precisa conhecer os interesses de crianças e adolescentes inseridos nos programas, e não concebê-los de forma automática como *“parte de uma engrenagem”*, perdendo assim, sua singularidade.

É função do MP fiscalizar todo o orçamento destinado à política pública voltada para infância e adolescência, o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os Conselhos de Direitos, Municipal e Estadual, a questão dos Fundos da Criança, estadual e municipais, o Sistema de Assistência Social – SUAS (CRAS e CREAS), a escola. Incidindo praticamente, sobre todo arcabouço legislativo criado na década de 1990.

Nesse sentido, o MP opera como um centro de operações que inspeciona a ação das agências que compõem a Rede de Proteção. Para isso, conta com uma estrutura de trabalho considerada adequada, tanto física quanto ao que diz respeito ao número de profissionais envolvidos. Cada promotor conta com o auxílio técnico de, aproximadamente, três profissionais, dentre eles assessores e estagiários.

¹⁴⁰ Os promotores estão em média quase duas décadas atuando no MP, exerceram funções em outras secretarias, órgãos e Promotorias ligadas ou não a infância e juventude, também atuaram em outras regiões, como a Baixada fluminense, por exemplo. Um dos promotores estava há 5 meses no cargo e um retornou de licença.

5.3.2. O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS¹⁴¹ é um serviço previsto na LOAS e que compõe o Sistema Único de Assistência Social, junto à Proteção Social Básica. Localiza-se, em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social e destina-se ao atendimento socioassistencial de famílias. O CRAS pode ser de pequeno porte atendendo de 2.500 à 3.500 famílias, com uma equipe composta por técnicos de nível superior e técnicos de ensino médio, coordenador, assistente social e auxiliares de nível médio e um técnico de nível superior. Implementado a cada 5.000 famílias, o CRAS de grande porte se diferencia na quantidade de funcionários e pela obrigatoriedade da presença de um psicólogo (Nascimento e Melazzo, 2013; Araújo, 2014).

Já o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), também previsto pela LOAS, atende à Proteção Especial e destina-se “à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial” (BRASIL, 1993). O CREAS, assim como o CRAS atende demandas para além das relacionadas ao direito da Criança e do Adolescente.

Embora não tenhamos realizado entrevistas com os profissionais do CREAS conseguimos informações importantes sobre seu funcionamento com a Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos - CASDH¹⁴². Os dados

¹⁴¹ Os CRAS no município do Rio de Janeiro foram implementados pelo Decreto nº 24725 de 18 de outubro de 2004, este decreto dispõe sobre a transformação dos Centros Municipais de Assistência Social Integrada (CEMASI) em CRAS.

¹⁴² No município do Rio de Janeiro, tanto o CRAS quanto o CREAS estão subordinados às Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH) da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH). As CASDH operam como parte do SUAS, de onde recebem as diretrizes do Governo Federal, funcionam como porta de entrada dos cidadãos no atendimento prestado pela SMASDH. É da competência de cada Coordenadoria participar do planejamento de programas e projetos a serem realizados na sua área de abrangência; implementar a política regional de assistência; realizar pesquisas, coordenar, supervisionar e avaliar a execução de todas as ações de desenvolvimento social. No caso do município do Rio de Janeiro, esses órgãos da Secretaria Municipal são identificados através de números, num total de dez unidades espalhadas pela cidade. O CRAS e CREAS da região estudada integram a 2ª CASDH e contemplam bairros da Zona Norte e Sul da Cidade. De modo mais específico, esta CASDH tem sob sua responsabilidade seis unidades de CRAS, duas do CREAS e seis unidades de abrigo, estas últimas também sob responsabilidade da Assistência social. Os assistentes sociais que compõem o staff técnico dos três Conselhos Tutelares na região pesquisada, também estão

coletados nos ajudam a entender a configuração em que se encontra o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, entendendo-o como um importante ator dentro da rede de proteção¹⁴³.

O CREAS da região estudada conta com um com o total de 18 profissionais: cinco assistentes sociais, três psicólogos, uma pedagoga, cinco educadores sociais e uma agente comunitária, além disso, o CREAS conta com a participação de três profissionais que desempenham funções administrativas¹⁴⁴.

O CREAS aparece na rede mais relacionado às ações do CRAS, dos Conselhos Tutelares e das Promotorias entrevistadas. Percebe-se que sua atuação se inicia quando a prevenção falhou, isso fica claro quando os conselheiros expõem que sua relação junto ao Conselho Tutelar gira em torno de casos de violência física, psicológica, sexual, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e situação de risco associados ao uso de drogas. Embora esse não seja um tema próprio deste trabalho é inevitável citar que o CREAS atua em casos de crianças e adolescentes em situação de rua e no acolhimento familiar em abrigos públicos. E no caso do adolescente cumprir alguma medida socioprotetiva em meio aberto é o CREAS quem executa, como explica o promotor:

subordinados a esta CASDH. Por fim, a CASDH faz um trabalho de monitoramento de dados e de articulação entre os diferentes órgãos sob sua responsabilidade, e entre esses e os demais órgãos públicos da cidade.

¹⁴³ No contexto do ECA e da Rede de proteção, o CREAS tem papel fundamental previsto pelos Art. 88 e 208 que preveem a atuação da assistência social através do serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional ; junto a outros agentes, dentre eles o Ministério Público.

¹⁴⁴ A abrangência de área de atuação do CREAS se estende a boa parte dos bairros da Zona Sul do Rio de Janeiro. Seus funcionários trabalham em regime de escalas de plantão no local e plantão de abordagem na rua. Do ponto de vista do funcionamento, o CREAS trabalha em várias frentes que envolvem o direito de crianças e adolescentes, que vai desde atender demandas da Guarda Municipal, da Vara de execução penal (para acompanhamento do cumprimento de penas alternativas), da Vara de infância e adolescência (para acompanhamento de medidas socioeducativas), até o acompanhamento do programa de policiamento privado como o “Lagoa Presente”. O CREAS também se relaciona com as escolas da região através do Programa Interdisciplinar de Apoio às Escolas - PROINAPE, projeto da Secretaria de Educação (no caso do acompanhamento de medidas socioeducativas que envolvam reinserção na escola), com os Conselhos tutelares (no caso de infrequência e evasão de famílias acompanhadas) e atuam também no apoio ao CRAS. Além disso, acompanham a realização do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI no município, nesse sentido, o CREAS faz abordagem de crianças que estão trabalhando na rua.

[...] não tem gente suficiente do CREAS para acompanhar então as medidas em meio aberto elas, é como dizem: o adolescente que pratica ato infracional recebe tudo ou nada, o nada são essas medidas em meio aberto que nem sempre são executadas e o menino vai lá pra assinar um papel e acabou, isso é um nada, e o tudo é a internação que é esse encarceramento... (Entrevista com o Promotor de Tutela Coletiva, 2017).

Observamos que além das promotorias, os Conselheiros tutelares também percebem a dificuldade de atuação desta agência, principalmente pela sua área de abrangência ser muito grande diante do número de funcionários e de atividades a serem cumpridas previstas não só pelo ECA, mas outras legislações como LOAS e o Estatuto do Idoso, por exemplo. Como exposto anteriormente, é comum o CREAS requisitar ao CT uma atuação que não lhe cabe, por vezes essa situação gera algum tipo de conflito que é mediado pelas promotorias.

Já o CRAS estudado que se localiza na Rocinha possui uma relação de maior proximidade com os agentes da Rede do que o CREAS, ainda que esta atuação também se mostre de forma conflituosa.

O CRAS atende a quatro bairros da região pesquisada, dos quais fazem parte sete comunidades, dentre elas a Rocinha. A unidade da Rocinha é do tipo “CRAS 2.0”¹⁴⁵ possui uma equipe de 12 membros, além de contar com um motorista. O território¹⁴⁶ e a família são duas importantes variáveis para o atendimento do CRAS no trabalho com crianças e adolescentes. O público de crianças e adolescentes atendimentos são divididos nas seguintes faixas etárias 02 a 09 anos, 10 a 14 anos e 15 a 17 anos, e dispõe de quatro técnicos (assistentes sociais, psicólogo e pedagogo), duas recepcionistas e dois orientadores sociais, quatro entrevistadores sociais/cadastradores (profissionais de nível médio que atuam exclusivamente com o cadastro único)¹⁴⁷. A agência deveria contar também

¹⁴⁵ CRAS 2.0 é um novo padrão que se difere dos demais pela estrutura (nova equipagem de telefonia, informática e conectividade), número de agentes e a implantação de um “Sistema de Cidadania inteligente” para o acompanhamento das pessoas atendidas. Esse sistema delinea o fluxo da recepção, todo usuário que chega ao CRAS é inserido nesse sistema, além de contar com um breve relato desse atendimento.

¹⁴⁶ Sobre o território e o CRAS ver Nascimento e Melazzo (2013) “Território: conceito estratégico na Assistência Social”.

¹⁴⁷ Desde 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais. O cadastro é utilizado como condição para o acesso a programas do governo, como por exemplo, acesso a benefícios do Programa Bolsa Família. Informações retiradas do site: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>

com agentes comunitários, ator fundamental para realizar busca ativa¹⁴⁸ no território, um profissional de nível médio que conhece a comunidade, essencial para localizar endereços e facilitar as visitas domiciliares que o técnico realiza, mas no momento o CRAS não dispõe desse profissional, o que acaba de certa forma sobrecarregando os demais agentes.

Foram entrevistados seis profissionais no CRAS que atende a Rocinha¹⁴⁹, uma coordenadora, duas assistentes sociais, uma pedagoga, um psicólogo e um orientador social além dois debates com esses profissionais.

A rotina da coordenadora do CRAS¹⁵⁰ é administrar o espaço, os demais agentes, os programas e projetos, além de realizar atendimentos e estabelecer a conexão com a Coordenadoria de Assistência Social – CASDH a qual o CRAS é subordinado.

As assistentes sociais¹⁵¹ do CRAS têm sua rotina dividida entre cuidar dos grupos, dos serviços de convivência (prestados por pedagogos e psicólogos), ou alguma demanda de um caso específico, como uma denúncia ou uma solicitação de dados por parte do Ministério Público. Nos dias em que não estão no plantão social (onde as demandas espontâneas da comunidade aparecem) as assistentes também realizam visitas domiciliares. Com base na determinação da carga horária para a Assistente Social, que é de 30 horas, atuam tanto para o acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade como ou outras questões. Diariamente entram em contato com outras agências municipais como a Clínica da família, a Guarda municipal e a escola. Tem períodos que a demanda espontânea cresce muito devido ao calendário das condicionalidades do programa bolsa família e a questão da frequência escolar, como veremos mais adiante.

¹⁴⁸ É uma ferramenta fundamental para a assistência social com o objetivo de integrar a família ou o indivíduo em serviços e programas públicos.

¹⁴⁹ O prédio onde se localiza o CRAS é o mesmo onde funciona o CT da Rocinha.

¹⁵⁰ A coordenadora é uma agente experiente que entrou para a secretaria de assistência do município na década de 1980 como agente comunitária. A coordenadora do CRAS é uma pedagoga, opção que fez enquanto ainda trabalhava ligada a creche comunitária. A coordenadora relatou que a cada mudança de governo é comum o estranhamento da Secretaria Municipal de Assistência pelo fato de não ser assistente social, mas que sua permanência é renovada devido ao embasamento com a comunidade e sua experiência com territórios em conflito. Ter uma formação superior também foi importante fator para permanecer na secretaria, mesmo que concursada para o cargo de agente comunitário. Está há 2 anos no CRAS que atende a Rocinha.

¹⁵¹ As duas assistentes são concursadas da Secretaria Municipal de Assistência há 13 e 14 anos. Uma das assistentes possui experiência de trabalho no CREAS com população de rua e também em abrigos e centrais de triagem (Central de recepção que funcionam 24h).

É importante ressaltar que com exceção das assistentes sociais e da coordenadora, os demais agentes, o psicólogo, a pedagoga, os orientadores sociais, os cadastradores e o motorista não são funcionários da prefeitura, são todos terceirizados, através de uma ONG que presta serviços para a prefeitura. Esse modelo de gestão acaba contribuindo para uma alta rotatividade nos cargos.

Os agentes que lidam mais diretamente com as crianças e adolescentes são a pedagoga¹⁵², o psicólogo e os orientadores sociais, os dois primeiros desenvolvem e acompanham as atividades realizadas com crianças e adolescentes que são aplicadas no dia a dia pelos orientadores sociais, são os chamados “serviços de convivência”.

Segundo Braga et al (2014), o pedagogo atua nas unidades do CRAS em áreas e segmentos da educação, em geral no atendimento a grupos de crianças, adolescentes e idosos em situação de vulnerabilidade social, ociosidade e desestruturação familiar. Seu objetivo é dar suporte, através de um atendimento especializado e que contribua para emancipação social.

Outro profissional do CRAS é o psicólogo¹⁵³ que tem sua rotina de trabalho voltada para o acompanhamento dos grupos do “serviço de convivência” realizados pelos orientadores sociais com os parceiros do CRAS, que são Escolas Municipais, Estaduais, Creches ou escolas privadas na região de abrangência do CRAS, além de participar de reuniões semanais de planejamento, realizar busca ativa e visitas domiciliares, conforme “a direção sinaliza”.

A função de psicólogo do CRAS tem sua atuação delineada no documento *Guia de Orientações Técnicas - SUAS nº1* (Brasil, 2005)¹⁵⁴, as ações previstas são, dentre outras, promover uma escuta qualificada individual ou em grupo, realizar visita domiciliares, desenvolver atividades que visam fortalecer vínculos familiares ou de convivência comunitária, e quando necessário, encaminhá-lo para

¹⁵² A pedagoga integra a equipe do CRAS há quatro anos. Como experiências de trabalho atuou na pedagogia empresarial, e no setor financeiro de uma empresa. Segundo a pedagoga, dentro do CRAS a pedagogia a auxilia no planejamento e na realização das atividades, mas que “a pedagogia nos CRAS é isso, foge totalmente da parte pedagógica, é a parte do social mesmo, vulnerabilidade total”.

¹⁵³ O psicólogo atua desde 2014 no CRAS pesquisado. Como experiência anterior o psicólogo estagiou no Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor (PROCON), atuou como Psicólogo clínico voluntário com o público de crianças e adolescentes e realizou acompanhamento terapêutico no Serviço de Psicologia Aplicada (SPA) de uma universidade.

¹⁵⁴ Sobre esse assunto ver a dissertação de Araújo (2014) “A atuação do psicólogo no CRAS e o enfrentamento da situação de vulnerabilidade social”.

o serviço especializado oferecido, como o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), por exemplo.

Segundo as orientações técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social (2009), o psicólogo do CRAS não realizar atendimento clínico no CRAS, e sim contribuir para o fortalecimento subjetivo das pessoas e fortalecimento dos vínculos. Percebemos que o psicólogo é bastante requisitado pela equipe do CRAS, de acordo com a coordenadora: *“toda vez que a gente tem alguma emergência que precisa de uma escuta do psicólogo, a gente convida o psicólogo a estar participando do atendimento desse caso”*.

Por fim, ao orientador social¹⁵⁵ cabe a realização de atividades no contra turno escolar, em geral, ligadas a cultura e lazer. É ele quem estende o CRAS ao território realizando um trabalho dentro de escolas ou outros locais dentro das comunidades que sejam de fácil acesso a toda a comunidade. No momento da realização da entrevista o orientador social do CRAS pesquisado trabalhava com a faixa etária de 15 a 17 anos, mas também já trabalhou de 06 a 14 anos, através das parcerias com as escolas.

[...] Sempre convidado por creches, escolas, parceiros, ONG's e tudo. Eu comecei a brincar: 'vou virar prefeito, vou virar presidente, vou virar não sei o quê', porque assim, não só você dá aula e também você tem que ter um carisma, você tem que ter todo um envolvimento ali com a criança. Aquele cuidado, às vezes a criança olha pra mim assim, nos meus momentos e me vê tipo, o carinho que o pai não dá em casa (Entrevista com o Orientador Social do CRAS, 2017).

Na relação entre os agentes do CRAS percebemos que existe uma situação delicada em sua relação com a figura do orientador social, não com o orientador entrevistado propriamente, mas com a função exercida pelo profissional. Essa questão aparece em dois momentos diferentes, um através da afirmação da coordenadora:

Pois é, isso muito delicado mesmo, porque quando a gente contrata, a gente quer contratar alguém que realmente tenha perfil, mas a gente sabe que as questões

¹⁵⁵ O orientador social é professor de teatro, professor de capoeira e pesquisador de dança regional brasileira, o orientador está no CRAS há quatro anos. Conseguiu a vaga por indicação de um amigo que era um dos “responsáveis” da unidade, segundo o entrevistado, seu amigo o considerava “uma pessoa muito importante para pra somar”.

políticas não são bem assim. Muitas vezes esses profissionais são impostos mesmo. (Entrevista com Coordenadora do CRAS, 2017).

Nesse mesmo sentido, no trecho da entrevista a seguir, sobressai a percepção da assistente social de que diante da dinâmica imposta pela rotina concentrada em muitos atendimentos, visitas, relatórios e reuniões, a figura do orientador social deveria ser de alguém que estivesse mais integrado às atividades oferecidas pelo CRAS.

Com os orientadores eu vou te falar... Então, funciona desde que... Funciona bem! Eu já percebi que foi melhor, mas eu não sei se com as demandas do dia-a-dia, com as dificuldades financeiras que vão surgindo e que às vezes você pede um trabalho, você pede que um trabalho seja realizado, e que então não aceita, porque aí já colocam a barreira do salário, das dificuldades diárias, às vezes, alguns eles se opõem, por mais que morem na comunidade, eles se opõem a subir, ou fazer a visita por ser perigoso, então o que eles querem eles dizem que 'ah, essa não é minha função, eu não tenho que fazer essa visita', e sim, está na tipificação que os orientadores¹⁵⁶ tem que fazer visita, tem que fazer a busca ativa e é esse público que não sustenta, né? Nós trabalhamos para um público vulnerável (Entrevista com a Assistente Social do CRAS, 2017).

Além disso, outra questão também ligada à rotina intensa de trabalho é a falta de mobilidade da equipe na comunidade, que é apontada por quase todos os entrevistados.

5.4. A rede de proteção e a noção de direitos

Percebemos nas seções anteriores como as agências da rede de proteção atravessam a vida de crianças e adolescentes no seu dia a dia, percebemos que muitas vezes não conseguem executar suas atribuições em rede, seja pela falta de recursos humanos ou materiais, seja pela ausência do Estado em garantir políticas, pelo suposto descaso da família, dentre outras razões. No entanto, o que veremos a partir deste ponto é algo ainda mais determinante, pois implica em entender a

¹⁵⁶ De acordo com a RESOLUÇÃO Nº 9, DE 15 DE ABRIL DE 2014 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) o Orientador Social conforme Art. 4º Inciso II deve “apoiar e desenvolver atividades de abordagem social e busca ativa”. A resolução pode ser acessada através do Link: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/resolucoes-cnas-2014/>

forma como cada agente percebe os seus direitos prioritários de crianças e adolescentes garantidos pelo ECA¹⁵⁷.

5.4.1. Percepção do Conselho Tutelar sobre os direitos da criança e do adolescente

Conselheiros e Técnicos percebem o direito da Criança de maneira sólida, reconhecem a existência e a importância do ECA, assim como percebem a dificuldade enfrentada no cotidiano para sua implementação na prática. Para um dos conselheiros o direito das crianças e adolescentes é violado a todo o momento, que se inicia com a negação ao direito à Creche, e afirma que “*em nenhum equipamento do governo a criança é tratada como prioridade absoluta*”.

A assistente social do CT também coloca ênfase nas dificuldades da ação em rede. Sobre os direitos das crianças e adolescentes percebe que estamos ainda “*longe do mínimo ideal necessário*”. O psicólogo técnico do CT dá um exemplo a esse respeito no trecho a seguir:

Eu acho que a rede de proteção ‘tá’ submissa em função do orçamento público [...]. O conselho garante pra um, pra outro... mas, se é pra todo mundo, porque é que não acontece? Acho que nesse caso os Conselhos poderiam trabalhar diretamente com o Judiciário pra cobrar do MP [...] A função do CT é de cobrar política pública. Essa área aqui precisa de x escolas, x creches, e aí produz matéria pra justiça. A justiça pega essa prova e cobra do executivo, é isso que deveria fazer (Entrevista com Psicólogo, Técnico do CT Rocinha, 2017).

O CT identifica como principais dificuldades para sua própria atuação e para dimensão da rede, a desestruturação de políticas públicas em diversos setores. Ao fazer isso ressalta uma de suas competências, que é apontar à indução de políticas públicas, ação essa que fica submersa diante de sua dificuldade na gestão de informações, como visto no capítulo anterior. Outra dimensão importante é que no contexto de suas limitações como órgão que se “auto-organiza” como afirma Bragaglia (2005)¹⁵⁸, o CT consegue identificar o

¹⁵⁷ É importante levar em consideração que os apontamentos dessa seção se referem a região estudada, no caso, a Favela da Rocinha.

¹⁵⁸ Segundo a autora, o Conselho Tutelar é um órgão “aberto” e “complexo”, visto que suas ações possuem diversas possibilidades de realização, o que o faz inovar em suas práticas favorecendo a

problema, acionar as demais agências, mas sem uma atuação em rede não consegue cumprir seu principal papel de proteger crianças e adolescentes.

Por outro lado, também identificamos que o CT desempenha um papel determinante na mediação entre a linguagem jurídica e a linguagem coloquial, mais especificamente àquela que organiza a vida cotidiana. O CT exerce esse papel na condição de mediador entre o social e o jurídico.

5.4.2. Percepção da escola sobre a noção de direitos da criança e do adolescente

Sobre este ponto, percebemos que poucos professores entendem a importância do direito da criança e do adolescente e revelam um conhecimento e uma apropriação singular sobre o conteúdo do ECA que os permite perceber as violações cometidas, realizando uma espécie de autocrítica da escola.

Nesse sentido, no trecho da entrevista a seguir, sobressai a percepção de que quando os professores lançam o olhar sobre o aluno com a lente dos direitos percebem crianças e adolescentes que “*gritam por autonomia*” através de suas ações.

[...] Eu acho eu assim, quando eles crescem a gente cobra muito a coisa de ser um bom cidadão, do saber votar, de saber dos seus direitos, de saber se posicionar como um cidadão, só que essa cidadania na verdade ela nunca foi ensinada, até por que cidadania não se ensina, não se ensina teoricamente, se ensina na prática. E quando que eles foram levados a decidir coisas ao longo da vida deles? Quando que a escola, né... Eu não vou nem falar das famílias. Mas quando que a escola, que é um ambiente que eles ficam muito... Eles ficam anos e anos da vida, chamar eles pra participação, sabe? Então, é aí com 18 anos eles tem que decidir alguma coisa, sabe? Ele vai decidir o quê? Ele passou 18 anos da vida dele sem decidir nada, por que estava tudo colocado, né? Todos os horários, todas as matérias, todas as regras, tudo 'faça, faça, faça' [...] Se eles pudessem decidir um pouco mais sobre as coisas, daria a eles um nível de responsabilidade muito maior, sabe? [...] Então, assim, eu acho que se as coisas fossem mais transparentes e democráticas eles se apropriariam mais do espaço, sabe? Eles entenderiam mais. (Entrevista com a Professora de História, 2017).

emergência de novos padrões de estrutura e organização, que estarão ou não em sintonia com a realidade das violações. Este ponto, para a autora, é o que ajuda a produzir uma imagem de “desordem e caos” diante de outros atores (BRAGAGLIA, 2005:117).

Por outro lado, a maioria dos professores da escola entrevistada estabelece uma relação conflituosa com o direito. A professora de português relata sua percepção de que existem alunos, que ela considera os “*mais rebeldes*”, que se apropriam do direito de forma “*exacerbada*” e “*deturpada*”, segundo a gestora, “*você toca assim no aluno, [ele responde] ‘não me encosta, não!’ Qualquer coisa [dizem] ‘você está me constrangendo!’*”.

O direito de crianças e adolescentes parece ser entendido por muitos professores desta escola pesquisada numa chave autoritária, que lamenta a ausência da lógica da punição, numa visão que privilegia “deveres” no lugar de “direitos”. Para a gestora, o “*Estatuto deixa margem para tudo o que a escola precisa que contemple, o problema é a interpretação de quem vai julgar*” se referindo ao Conselho Tutelar.

Alguns professores se abstêm do debate, como a professora de Português:

[...] é só o que eu faço, eu não penso em nada de direitos das crianças ou deveres das crianças e Conselho Tutelar, eu não penso em nada disso. Eu só penso em mim, na minha aula, por isso que eu digo que eu sou totalmente, como eu vou dizer, eu faço aquilo que eu acho que eu tenho que fazer para os pais dos meus alunos, pelos meus alunos, eu quero eles comigo, eu quero que eles aprendam, eu quero que eles sejam pessoas e que consigam conviver com seu próximo, é isso que eu quero deles e mais nada (Entrevista com a Professora de Português, 2017).

Os professores, em sua maioria, não têm conhecimento sobre o ECA nem sobre a rede de proteção, tratam a noção de direitos como se todas as questões ligadas ao direito da criança e do adolescente estivessem apenas sob responsabilidade da direção da escola, ou de sua própria atuação. Não apresentam uma noção ampla, que enxergue a vulnerabilidade escolar de seu aluno e o seu papel importante em soar o alarme da infrequência. Nesse contexto, sobressai o significado do que Soares (2017) chamou de “naturalização” do fenômeno da infrequência e evasão, indo na direção contrária aos direitos garantidos pelo ECA. Como podemos perceber na fala da Professora de Português, no trecho a seguir, quando perguntada sobre como vê a infrequência e a evasão:

Mas essa coisa que passa meio que, como se fosse algo comum, né? Fazendo parte... parece que faz parte, o aluno não frequentar a semana inteira de aula.

Uma falta, duas, é... é.. é algo normal. [...] Com muitos alunos, isso passa despercebido, entendeu? E também pela nossa prática... 'Ah, não veio... nossa a turma hoje está tranquila! Consegui trabalhar tudo que eu queria...' Porque também, né? Vamos ser honestos, que passa por isso também. Você não notifica muito, né? 'Ah, aquele aluno que é danado, ele não vem há dias' (Entrevista com a Professora de Português, 2017).

À medida que o docente ou a gestão compreendem esse direito, passam a contribuir para desmontar o “mecanismo de naturalização” do drama social que representa uma criança ou adolescente fora da escola.

Um importante agente nesta desnaturalização seriam os profissionais que integram o Núcleo Interdisciplinar de Apoio as Unidades Escolares (NIAP). O NIAP é um setor da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, composto por uma equipe interdisciplinar formada por assistentes sociais, professores e psicólogos, que participam da rotina escolar visando garantir o acesso e a permanência dos alunos na escola. Sua ações são direcionadas a todos na unidade escolar, incluindo alunos, professores, profissionais de apoio, as famílias e a própria comunidade. Um dos projetos do Núcleo é o Programa Interdisciplinar de Apoio às Escolas PROINAPE¹⁵⁹.

O PROINAPE é uma espécie de rede de proteção interna da escola, em geral, convocada para atuar em escolas com maior número de matrículas e altos índices indisciplina, o que era o caso da escola pesquisada em 2014. Segundo a diretora o programa rendeu bons resultados e foi fundamental obter “ajuda” da rede de ensino quando a escola passou por um quadro delicado de indisciplina.

Toda ajuda é bem-vinda, com certeza, ainda mais aqui no nosso colégio que tem esse tipo de problema de acompanhamento, que a família não dá esse acompanhamento, toda ajuda é bem-vinda. O PROINAPE que está aqui faz um excelente trabalho, eles tão aqui já há algum tempo e estou vendo que eles sempre estão ativos, fazendo reunião, pegam esses alunos e conversam, fazem um bom trabalho, estamos vendo um bom resultado nisso (Entrevista com a Diretora da Escola, 2017).

A maioria dos profissionais não demonstrou consciência da dimensão que as informações sobre presença escolar podem alcançar, até mesmo na missão de fomentar políticas públicas para a educação. E isso se justifica pela intensa

¹⁵⁹ Informações retiradas do Site: <http://www.rioeduca.net/blog.php?tag=proinap>

subordinação da escola à própria rede de ensino, a CRE concentra informações e ações impedindo que a escola integre de forma mais permeável à rede de proteção, tornando-a uma “*caixa preta da municipalidade*”, como disse um conselheiro tutelar da gestão anterior do CT da Rocinha, não aceitando intervenção ou recomendação.

A escola se mantém ao largo da rede de proteção, numa relação de baixa densidade, procurando a rede apenas quando possui algum interesse específico, como uma transferência compulsória de um aluno para outra escola, a necessidade de localizar o endereço dos responsáveis, manter a ordem disciplinar, etc. Na maioria das vezes, o acesso à rede para a proteção de determinado aluno é colocado como algo conturbado e impertinente para a gestão.

Por fim, a escola demonstra resistência aos critérios de justiça estabelecidos pelo ECA (“*no qual o aluno seria excessivamente protegido*”) e percebem o Conselho tutelar e o Ministério público como uma ameaça. Em vista dessa ameaça, os profissionais da escola reforçam, cada uma a sua maneira, o isolamento não só da escola, mas da noção de direitos.

5.4.3. Percepção do Ministério Público sobre os direitos da criança e do adolescente

Acerca da percepção dos promotores sobre o ECA, e sua aplicabilidade em situações encaminhadas ao MP e à rede podemos afirmar com base nos dados sistematizados que a noção da criança como “sujeito de direitos” está inserida numa visão institucional, uma vez que o MP é o “substituto processual da criança”. Mas, além disso, os entrevistados reconhecem a dificuldade da rede de proteção (e incluem o próprio MP) em entender crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, cedendo a uma lógica da criança como objeto de disputa.

Todo o sistema previsto pelo ECA garante à infância e à adolescência prioridade nas ações, mas no entanto, de modo geral percebe-se que seus direitos elementares, à saúde, à vida, à assistência, à educação não estão sendo cumpridos, de forma a parecer fora do lugar na sua aplicação.

A gente entendia que criança era prioridade, enfim que isso tinha que ser seguido nas políticas, no Governo, mas eu acho que agora as pessoas têm mais, até as ações civis públicas eu acho que estão mais fortes assim, mais bem estruturadas. Mas a gente esbarra na vida real também, nos políticos não cumprindo o que prevê a legislação (Entrevista com a Promotora de Tutela Coletiva, 2017).

Ainda que o MP apresente uma narrativa que converge para uma visão positiva acerca do ECA, observam que seus instrumentos criados apresentem baixa efetividade. Os promotores percebem esse fato diante dos casos que chegam até ele, é importante ressaltar que ao MP chegam casos em que o CT não conseguiu solucionar em conjunto com outros membros da rede de proteção.

A Promotora de tutela individual fala sobre a dificuldade de “*tirar a vitória do papel para a vida real*” o que, segundo ela, não é possível sem a incidência de políticas públicas estruturadas.

‘Ah, não consegui matricular’, eu entro com a ação e essas eu tenho levado, a gente consegue a vaga, mas em que condições essa criança vai parar na escola? Porque assim, eles não criaram a vaga, o juiz abrigou ele entrar ali, ele estar ali matriculado, resolveu o problema daquela mãe que vai poder trabalhar, mas isso resolveu o problema social? Não sei... porque você vai passar a ter uma creche superlotada, que talvez vá criar um problema em um outro âmbito. Então assim, eu vejo essa dificuldade, a gente consegue as coisas no papel, mas o atendimento que aquela criança vai ter, escolar ou de creche, não vai ser o melhor possível... [...] Resolve um problema ali limitado, mas assim, eu vejo uma desestruturação das políticas públicas e a gente vai... isso é meio que apagar incêndio, enxugar gelo (Promotora de tutela individual, 2017).

Apesar de reconhecer a dificuldade em obter “*efetividade dos direitos prestacionais*” os efeitos destas ações são considerados positivos sob o ponto de vista do caráter “*pedagógico*” para nossa sociedade, como afirma o Promotor de tutela coletiva.

Por fim, ao MP cabe a função de zelar pelo ECA, e também pela estrutura em rede que o mesmo instaura. É um ator importante que cada vez mais tem sua função de articulador requisitada exercendo, portanto, múltiplos papéis. Nessa tarefa sua principal dificuldade é estar distante do território, o que faz com que o tempo que precisa para agir em determinado caso seja muito maior que o tempo da violação.

5.4.4. Percepção do CRAS sobre a noção de direitos da criança e do adolescente

As percepções de como os agentes do CRAS lidam com a Rede está diretamente ligada à forma como veem o direito de crianças e adolescentes previstos pelo o ECA. Nesse sentido, é importante entendermos como essa agência lida com esse circuito criado a partir da Carta de 1988 e confirmado pelo Estatuto, com essa lente é possível alcançar através das experiências narradas como os atores compreendem e confirmam ou não a validação do ECA.

Em geral, a percepção sobre a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos direitos é trazida pelos agentes que atuam diretamente com as crianças como a pedagoga, o psicólogo e o orientador social. Outra situação percebida é a dimensão da violência sofrida pelas crianças e adolescentes atendidos pelo CRAS.

É... o ECA, o direito da criança são formulações fundamentais, né, são pressupostos básicos, teóricos assim... eu acho muito importante. A aplicação deles dentro da nossa realidade que eu acho complicada, né, a gente vive uma violência social muito grande! Então as crianças demonstram isso cada vez mais nas escolas, nas atividades do CRAS. Toda violência que elas vivem nas relações delas, familiares, entre elas... [...] toda violência que indiretamente elas sofrem, quando elas veem, ouvem um barulho de tiro. Então realmente, é um cenário social muito caótico, né? (Entrevista com psicólogo do CRAS, 2017).

Já no que diz respeito às assistentes sociais a noção de direitos está totalmente entrelaçada à ideia da “ausência de direitos”, com no relato abaixo:

Bem, a escola, né, pelo Estatuto é um direito estar na escola, né? A criança tem o direito de estar na escola, é um direito que tem que ser cumprido, né? Tem que ser cumprido e tem que ser validado diante da família que vem buscar isso. A questão às vezes é que nossos serviços, né, eles são frágeis, eles não dão conta de uma infinidade de demandas que chegam até a gente [...]. O direito está aí, o direito tem que ser cumprido, mas pra ser cumprido, ele precisa ser organizar, né? [...] Então assim, é direito está aí, o estatuto é lindo, o direito é lindo, mas na prática na hora de ser cumprido a gente vai se esbarrando com essas problemas, né? (Entrevista com assistente social do CRAS, 2017).

A noção de direitos aparece também atravessada por um julgamento crítico em relação às famílias atendidas na educação de seus filhos e na garantia de seus direitos, ainda que reconheçam que o direito é “atropelado” pela situação de

vulnerabilidade em que se encontram as famílias. Nesse sentido, no trecho da entrevista a seguir, sobressai a percepção de que a família também descumpra esse direito.

Acho que a criança tem muitos direitos, mas ela também tem muitos deveres. Hoje, o que está muito evidente são os direitos. A gente às vezes esquece é a própria família, esquece de colocar os seus deveres que ela também tem, como a família também tem seus direitos e deveres, as crianças também tem seus direitos e deveres. Eu acho que a coisa é, foi muito atropelada, da forma que foi colocada, então hoje uma criança, se o pai ou mãe grita com eles [respondem] 'vou chamar o CT!' Se bater, 'vou chamar o CT!' Eles têm esse discurso muito com eles, então assim, o que acho que foi muito atropelado foi um pouco isso, colocaram muito em evidência os direitos, ela tem direito, ela tem direito, mas ela também tem deveres (Entrevista com a Coordenadora do CRAS, 2017).

Porém, ao lançar o olhar sobre a família e sobre como a mesma descumpra o Estatuto, a agente através da noção de “deveres” questiona em última instância a própria noção de direitos, o que é um, de certa forma, um elemento comum da narrativa da rede de proteção.

Podemos notar que a visão sobre a família¹⁶⁰ vem sempre acompanhada de uma noção de “família desestruturada” que indica uma reprodução de categorias do senso comum que passam a configurar uma realidade pública de origem privada (Bourdieu, 2007). A justificativa da agência para limitar a noção de direitos está baseada em “provas domésticas” (Boltanski, 2000).

Outra característica importante encontrada é a ausência da linguagem jurídica que se justifica pela sua natureza implícita, o vínculo com o território e com as famílias atendidas, sendo por vezes pessoalizado, o que em geral os agentes veem como fator positivo para a relação.

5.5. Aspectos gerais da rede de proteção

Essa análise com foco na experiência dos agentes foi importante para esboçar o funcionamento real da rede de proteção, para além do ideal previsto pelo ECA.

¹⁶⁰ Ver mais em Barbosa (2011).

Foi possível perceber, por exemplo, que uma parte dos entrevistados que atua mais no eixo de promoção de direitos às políticas sociais básicas manifesta uma relação de indiferença por sua participação na rede de proteção, revelando uma apropriação dos direitos da criança e do adolescente muito particular, essa característica é encontrada na escola, por exemplo. A escola não está plenamente incorporada à lógica da rede de proteção, no entanto, embora a infrequência e a evasão sejam questões aparentemente do mundo escolar, percebemos que as mesmas revelam todo um cenário vasto de violações. O ECA prevê ações e determina que a escola participe em rede, seja em atuação conjunta com o Conselho, com o CRAS ou cumprindo determinações do Ministério Público. Nesse sentido, sua atuação em rede aponta para uma dimensão institucional ampla, que não inclui a noção de direitos de crianças e adolescentes pela qual não se sentem plenamente responsáveis.

Para a escola, o ECA está fora de sua realidade, visto que a própria escola atua no sentido de julgar, decidir sobre situação de vulnerabilidade escolar, e faz isso com base numa ordem de justificação baseada em “provas domésticas” (relações pessoais) descumprindo um acordo do “mundo cívico”(forma das Leis)¹⁶¹ mantendo adormecida a relação com a rede de proteção. Percebe-se a escola dentro da rede de proteção em uma posição autorreferida, funcionando em torno de sua própria engrenagem. Os relatos que acompanhamos colocam a escola no centro da investigação sobre a rede, não com características de uma grande articuladora, mas que ao buscar defender seus pontos de vista e justificar suas ações, se fechou para interação.

Os Promotores apontam para a grande dificuldade de articular a rede de educação do município com a rede de proteção e define a rede municipal como “*muito hierarquizada, praticamente um quartel*”, nenhum procedimento escapa à Secretaria de Educação e às Coordenadorias regionais da educação – CRE.

¹⁶¹ Provas domésticas e cívicas se dão em situações denominadas por Boltanski e Thévenot (1999) como momentos críticos que representam as atividades críticas que os sujeitos recorrem em um momento de crise. Como características das provas domésticas temos a estima e a reputação, utiliza como recurso a forma oral, através de exemplos e tons jocosos e sua principal relação é o estabelecimento da confiança, o que por vezes pode se dar de forma autoritária. Já a prova cívica tem como modo de avaliação o interesse coletivo, se dá de forma oficial, através de documentos e pronunciamentos formais, suas relações se dão através da solidariedade e da noção de igualdade, se contrapondo às relações de dependência pessoais.

Além da relação com a escola, como aspectos gerais da rede de proteção, percebemos que o Ministério Público atua na rede desenvolvendo múltiplos papéis através de suas Promotorias Individuais e Coletivas. Por exercer seu papel de guardião dos direitos das crianças e adolescentes é visto por alguns agentes como uma ameaça. Por seu caráter fiscalizador não consegue estabelecer uma relação de proximidade com nenhuma das agências de forma espontânea o que quer dizer que antes de levar ao MP o caso muitas vezes para na escola, no CT ou no CRAS, que só se relacionam com o MP quando convocados pelo mesmo. De certa forma, o MP aparece num ponto mais distante da rede, ao mesmo tempo em que ensaia estar mais próximo.

O Promotor percebe a rede como “*ilhas que não se comunicam*” e que diante deste fato o MP atua diretamente como articulador, essa articulação se dá em diferentes planos que vão desde marcar reuniões a auxiliar nos casos em que toda a rede de proteção é acionada. O MP se percebe também como “*indutor de políticas públicas*”, e isso se dá a sua possibilidade de visão ampliada sobre os direitos e a facilidade em verificar as falhas do poder público a partir do contato com a rede. Todavia, os promotores têm consciência sobre as limitações de seu papel, sua posição não pode ser confundida com uma ação direta, o MP é acionado como mediador, conciliador, não para substituir a Rede.

Em relação ao Conselho Tutelar resta ainda dizer que em geral a rede não aprecia as ações do CT, alguns agentes por desconhecer suas atribuições e estrutura, outros por desqualificar os Conselheiros. O fato é que as agências têm muita resistência quando são acionadas pelo CT, principalmente por enxergarem o CT como órgão estritamente punitivo e despreparado.

Dentro dessa ótica é possível perceber que quem mais consegue compreender a dimensão da criança como sujeito de direitos e possui maior compreensão a respeito do ECA, ou seja, o MP e o CT, são também os que menos conseguem se comunicar com a rede, os que mais são temidos.

A dimensão estratégica da gestão da informação foi um ponto que também nos chamou a atenção, pois, no que concerne à infrequência e evasão, com exceção do Conselho Tutelar, todos os membros da rede pesquisada possuem seu próprio sistema de fluxo de controle da informação sobre as crianças e

adolescentes atendidos, ainda que não estejam interligados. A escola tem o Sistema Presença, o CRAS tem o SICON (sistema de condicionalidades do Bolsa Família), o MP tem sua forma interna de controlar e ter um histórico dos processos além do MCA (Módulo Criança e adolescente). Somente o Conselho Tutelar pesquisado ainda permanece sob a organização manual, o SIPIA (Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência) sistema voltado para os Conselhos Tutelares não funciona no Rio de Janeiro, e até mesmo o software elaborado pela PUC não continuou sendo utilizado. Isso aponta para uma fragilidade do CT em gerir suas próprias informações fazendo com que, muitas vezes, os dados sobre violações permaneçam isolados no próprio CT.

A partir da forma como cada agente lida com o tema da infrequência e evasão, tema cercado também no âmbito da ECA, foi possível perceber um retrato da rede de proteção em uma região dotada de especificidades como a Favela da Rocinha e de como esta rede lida com a noção de direitos.

Diante deste retrato, foi possível ampliar a percepção sobre os efeitos reais das inovações do ECA, que podem ser observados à luz da presença da criança no espaço público, em geral, lugares em que são invisíveis, e onde o seu direito à cidade tende a desaparecer, como veremos no capítulo seguinte.

6. A escola, o Conselho Tutelar e a Cidade: uma aventura urbana

A empiria nos mostra que a relação entre o CT e a escola, para além da garantia à educação escolar é determinante também na garantia de direitos de crianças e adolescentes como um todo, o que inclui o direito à cidade. Percebe-se através dos relatos dos agentes da rede de proteção e dos casos do Conselho Tutelar da Rocinha que a relação criança/adolescente e cidade ocorre de forma paradoxal em uma sociedade que tem como base um modelo normativo tão avançado como o ECA.

Desta forma, o que se propõe neste capítulo é estabelecer um debate sobre o espaço público em que a criança se move, tomando como base, as violações reveladas na pesquisa no CT da Rocinha, através de três eixos de interação: a escola, a família e a vizinhança.

Há também a construção de uma visão interacionista sobre a os direitos da criança e do adolescente na tentativa de compreender como a criança e o adolescente são percebidos no espaço público. E partindo dessa perspectiva lançar o olhar para entender que tipo de relação a escola e a família estabelecem com o território, e como isso atinge a realidade da implementação dos direitos da infância e adolescência.

6.1. Uma perspectiva interacionista dos direitos da criança e do adolescente no espaço público

“O problema social é fundamentalmente um problema da cidade”

Robert Park ¹⁶²

Na década de 1960, Isaac Joseph (2005) promoveu uma transformação nas análises do espaço urbano na França ao abandonar o estudo das instituições — sob influência da teoria foucaultiana de poder —, e adotar a chamada perspectiva interacionista, esta que propunha uma maneira diferente de explorar a cidade

¹⁶² “A cidade como Laboratório Social” (Park, 1929) Traduzido por Lícia Valladares (2018).

através do olhar e das palavras de quem habitava e produzia a cidade. A partir do estudo da obra de Erving Goffman (1985) e dos demais sociólogos da Escola de Chicago, Joseph (2005) introduziu os textos clássicos da corrente, o que constituiu uma inovação sociológica na abordagem dos problemas urbanos.

Joseph (2005) trouxe para o estudo urbano uma grande contribuição com sua concepção de espaço público. Para o autor, o espaço público passa a ser visto como lugar de exploração, de interação, de conflito e cooperação. É um lugar de disputas e enfrentamentos, mas também um local de sociabilidade renovada

Em sua obra *El transeunte y el espacio urbano: sobre la dispersión y El espacio urbano* Joseph (2002) constrói o marco teórico que denomina de microssociologia do espaço público, que é o ponto de partida para a busca de novas propostas para abordar as características da experiência urbana.

O autor traz um conjunto de reflexões sobre o papel do indivíduo-ator (que denomina “transeunte”) no espaço que constitui a cidade. Em outras palavras, traduz o contexto das cidades atuais, a dificuldade para descrever o disperso, o precário, o efêmero que são características deste indivíduo “transeunte”. Destaca as dificuldades de codificar os diferentes atos que dão sentido às trajetórias dos sujeitos pelos espaços públicos, justamente, nestes espaços que são aparentemente indiferentes ao sujeito, lugares de fluxo, lugares de espera, que o autor chama de urbanidade. Joseph nos convida a olhar nesta direção.

Segundo Joseph (2005) na interação “face a face” com os diversos atores que compartilham um mesmo espaço social, a cidade, enquanto espaço público torna-se uma unidade de um “espaço físico de locomoção” e de um “espaço abstrato de comunicação”, um espaço híbrido¹⁶³ (Joseph, 2005:119).

Na verdade, as cidades expressam para nós aquilo que entendemos por reunião, mas agora está longe de ser a priori a única forma de reunião, tampouco a melhor delas. Precisamos, igualmente, prestar atenção aos ajuntamentos, às filas, às multidões e cabines de trens ou, quem sabe, abandonar o domínio estrito da sociologia urbana para fazer, segundo Norbert Elias, a história cultural da relação entre os costumes e o político nesses “espaços intermediários” que são os círculos, salões, cafés, lugares de lavar roupas e clubes (Joseph 2005:98).

¹⁶³ Estes elementos fazem parte da prática de uma microssociologia cuja herança vem da Escola de Chicago e encontra em Isaac Joseph, um de seus principais representantes (Valladares e Kant de Lima, 2005).

A construção de seu marco teórico sobre o espaço público de interação se dá com base em três noções desenvolvidas por diferentes autores: “o estrangeiro”, de George Simmel, o “público” de Gabriel Tarde e “as circunstâncias” de Erving Goffman (Joseph, 2002:12).

O estrangeiro, de Simmel, era o tipo social que melhor refletia esta nova personalidade social, pois cristalizava a tensão entre distanciamento e proximidade que era própria das relações sociais no espaço urbano. Trata-se de perceber uma interação consistente combinando a atenção e a indiferença.

A noção de “público”, de Tarde, por sua vez é mais do que uma categoria da sociabilidade diferente da multidão, mas sim a representação do social emancipado da rua¹⁶⁴ como espaço de proximidade física, mas também distinto do político. Ou seja, o público apesar de emergir das multidões, pressupõe uma evolução mental e social muito mais avançada que a formação de uma multidão.

E por fim, a noção de circunstância, de Goffman, é apresentada como o lugar de confluência entre o estrangeiro e a cidade. A microsociologia do espaço público que Joseph tenta estabelecer está marcada pela descrição dos rituais que constituem a vida cotidiana. Assim, o estrangeiro pode ser tanto invasor como migrante, sensível à ritualidade própria dos encontros cotidianos, e pronto para se adaptar às situações com o fim de ser identificado, marcado, ou para não ser segregado. O espaço público se mostra como a cena de uma dramaturgia cotidiana onde os sujeitos constantemente se socializam e dessocializam movendo-se por sua sensibilidade às circunstâncias e aparências.

Segundo Joseph (2002), a vinculação social é precária nos espaços públicos, e cita como exemplo “o estrangeiro”, de Simmel, que é limitado e tem sua adaptação ao novo entorno dificultada. Mas, do ponto de vista da forma, o espaço público é um espaço de redes de relações sociais, precárias, fugazes, muitas vezes impostadas, mas que ainda assim permitem certo tipo de vínculo

¹⁶⁴ Tomaremos a rua como uma metáfora para todos os espaços ao ar livre dentro do domínio público.

social que dá coerência ao comportamento dos sujeitos, para se comunicarem e se mobilizarem.

Joseph (2002) destaca o valor das rotinas, de conhecer os repertórios que estruturam as interações cotidianas nestes espaços de aparente anarquia. Uma dramaturgia em que não é só conhecer o papel ou repertório de cada um, e sim, antes de tudo, ser sensível às circunstâncias de sua encenação.

Nesse sentido, a intenção do autor é gerar uma reflexão que possibilite uma abordagem sociológica do espaço público nas cidades. E que embora possa gerar uma cota de frustração devido às características do que se pretende iluminar (o cotidiano, o efêmero, o fugaz, aparentando não haver sociabilidade), esta aparente fragilidade e precariedade ou quase ausência de vínculo social nos espaços públicos, marca a reconfiguração das convicções, sobre como este tipo de fenômenos socioculturais demandam novos enfoques e ferramentas para sua compreensão.

É interessante pensar os casos relacionados ao Conselho tutelar, que em certa medida se passam em espaços de uma aparente ausência de vínculo social, um cotidiano de violação dos direitos associados à infância, e que provoca a mesma sensação de frustração a que se refere o autor quando destaca o valor da rotina, do repertório de interações e como este pode nos ajudar na construção de uma nova realidade. É preciso iluminar o que está por trás da negação do direito.

Seguindo os passos de Robert Park, Joseph (2005) nos chama a atenção também para a noção de espaço público, enquanto lugar e dispositivo de circulação. Em seu artigo de 1926, Park atribui ao sociólogo a tarefa de estudar a cidade como ordem moral e espacial, e considera que tais processos não podem ser apreendidos apenas pela distribuição das populações no espaço, mas também pelas tensões, os afastamentos e as distâncias entre diferentes localismos (Joseph, 2005:119). Em outras palavras, uma análise ecológica da cidade não se resume a uma demarcação de áreas naturais que seriam outros tantos territórios agrupando sociedades semelhantes (Joseph, 2005:110).

Park define a Ecologia urbana como a “descrição de constelações típicas de pessoas e de instituições em uma área de habitat humano e das forças que convergem para produzir essas constelações” e para exemplificar essas forças cita

os transportes, os jornais e a publicidade, os elevadores e o telefone. Nesse sentido, as forças ecológicas tendem a acentuar ao mesmo tempo a concentração e a mobilidade das populações, logo, concentram e mobilizam. Assim, enfatizar o estudo do espaço público com base na ecologia urbana é sublinhar que este tem como norma a troca e a irradiação, ou seja, que “é algo esponjoso que atrai e repele ao mesmo tempo” (Joseph, 2005:111).

A partir de todo este arcabouço teórico, Joseph define espaço público da seguinte maneira:

De repente, a cidade torna-se essa unidade desconcertante de um espaço físico de locomoção e de um espaço abstrato de comunicação que costumamos chamar de espaço público. [...] E aqui aparece em filigrana a noção de um espaço público feito de conversas cuja função é tornar públicas as nossas experiências individuais. [...] O espaço público não é um espaço de produção de universais, mas um espaço de hibridação e de excentramento do qual desconfiamos naturalmente (Joseph, 2005:119).

A noção de espaço público de Isaac Joseph (2002 e 2005) nos inspira a pensar o espaço de socialização de crianças e adolescentes de origem popular, e nos ajuda a direcionar o olhar a tudo que emerge deste encontro público. Partimos do princípio que a criança e o adolescente como sujeitos de direitos são cidadãos que também se locomovem, e que o movimento é parte fundamental da sua atividade, definindo suas relações sociais e o grau de interação. E é possível mapear os seus diferentes usos do espaço público através dos relatos do CT da Rocinha, a fim de verificar em que "locais-movimentos da cidade" (Valladares, Kant, 2005:80) e em que “espaços intermediários” (becos e praças, espaços de lazer, escola, instituições públicas, pontos de ônibus) transitam as crianças e adolescentes de origem popular.

Com base na perspectiva urbana interacionista, afirmamos que a criança e o adolescente, enquanto indivíduos representam uma categoria que faz parte do público. Neste sentido, é preciso pensá-la em seu contexto de ação, inseridas numa dinâmica escola-família-vizinhança, e concebê-las como um ator capaz de modular seus compromissos e ajustar suas implicações de acordo com as situações, seja na escola diante dos professores e direção, seja diante dos pais ou na rua, durante o percurso entre a casa e a escola. Nesse caso, pensar que a relação

deles nesses ambientes é o que pode determinar sua capacidade de definir situações realmente enquanto sujeito de direitos¹⁶⁵.

Por fim, é importante também destacar que, para composição de sua análise Joseph (1999) recorreu à filosofia do espaço público (Hannah Arendt e J. Habermas) e às teorias da paisagem urbana, concluindo pela pertinência da abordagem interacionista da escola de Chicago (particularmente de Goffman), por sua capacidade analítica na decomposição e recomposição do urbano (Joseph, 1999:20).

Joseph (1999) apresenta dois enunciados, o primeiro, ligado a Hannah Arendt, define o espaço público como o lugar da ação e dos modos de subjetivação não identitários – em oposição aos processos de identificação comunitária e aos territórios da familiaridade. O espaço público é a cena primitiva do político, enquanto que este se distingue das formas fusionais e fraternais do vínculo social e se estrutura em torno de uma definição comum do interesse geral ou do bem público.

O segundo enunciado diz respeito à teoria desenvolvida por Habermas, que faz do espaço público domínio historicamente constituído da controvérsia democrática, e a dinâmica de uma ética procedural do “agir comunicativo”, cujo objeto é a elaboração de um acordo fundado sobre um “uso livre e público da razão” (Joseph, 1999:21).

Para Joseph (1999), a filosofia do espaço público permitiu romper com uma crítica da vida cotidiana fundada sobre a problemática da alienação e sobre as nostalgias da autenticidade. Estes dois enunciados levaram as ciências sociais a modificar o estatuto que concedia ao domínio da vida pública e à relação da ação e da linguagem neste campo. Assim, o debate filosófico sobre o espaço público contribuiu paralelamente para a renovação da questão das aparências e para o estudo empírico dos modos de aparição em público.

¹⁶⁵ Os trabalhos de Lúcia Rabello de Castro em Falatório: participação e democracia na escola (2010), A aventura urbana: crianças e jovens no Rio de Janeiro (2004), O futuro da infância e outros escritos (2013), Fernanda Müller (2012) em Infância e Cidade: Porto Alegre através das lentes das crianças, Pia Christensen e Margaret O’Brien em Children in the City” (2003), e Hugh Matthews em The street as a liminal space: the barbed spaces of childhood (2003) têm em comum o fato de estabelecer uma análise sobre a cidade a partir da visão da criança. Nesse sentido, o foco está voltado para a inclusão das crianças no debate sobre a cidade, considerando suas opiniões, preocupações e medos. Os trabalhos evidenciam a necessidade de serem ouvidas e de participarem das discussões sobre a cidade em que vivem.

O fato de pensar o espaço público como lugar de disputas e de contestação está também no âmago dos trabalhos de microssociologia de Goffman (1985), na qual as situações de encontro são o terreno para analisar o que chama de juízos de urbanidade. Sem perder de vista seu pressuposto de que a sociedade desenvolveu suas formas de sociabilidade através da interação face a face.

Goffman (1985) propõe uma sociologia da civilidade e da sociedade de serviços, dois temas fundamentais para pensar a reflexão democrática, onde a civilidade remete a um ideal de igualdade. A busca pela igualdade é um pressuposto do espaço público e do universo dos encontros sociáveis. (Valladares, Kant, 2005:87).

Outra grande contribuição de Goffman (1985) é a noção de “quadros de sentido” (*frames*), que são interações, desde as mais simples e corriqueiras, às mais complexas que se dão dentro de determinados enquadramentos, emolduradas por esses *frames*. Ao analisar uma determinada interação, podemos nos referir ao quadro que define a situação imediata. Os quadros nos orientam na leitura do que está se passando, de forma a não deixar dúvida quanto à natureza e validade de um e de outro na interação. Também é possível com base nessa ideia identificar e recortar o “universo discursivo” mais amplo onde uma determinada fala ganha sentido e inteligibilidade, por exemplo, o enquadramento dado pela escola, pela família e pelo Conselho Tutelar às crianças e adolescentes.

No universo dos casos encontrados no Conselho Tutelar da Rocinha – em que se busca entender as causas da infrequência e evasão –, situações aparentemente comuns de “desobediência” e “conflito com os pais” aparecem recorrentemente encaminhados, tanto pela escola quanto pela família, conformando um “universo discursivo” na narração do conselheiro. Nesses casos, a infrequência aparece como decorrência do comportamento inadequado do aluno dentro e fora do ambiente escolar, em sua maioria atribuída ao seu relacionamento com sua família, o que prejudicaria diretamente seu rendimento e sua relação com a escola. São também casos que abrangem inadequação de convívio familiar das crianças/adolescentes com seus responsáveis, geralmente, a mãe, o pai ou o padrasto, motivando situações de agressividade e desobediência por parte da criança/adolescente, fazendo com que o mesmo possa se colocar em situação de

risco na rua¹⁶⁶. Por exemplo: passar muito tempo na rua, chegar tarde em casa, apresentar um comportamento agressivo, ingestão em excesso de bebida alcoólica, falta de respeito com os pais e seus limites. Inclui também questões típicas da adolescência como proibição de namoro e que envolvem o lazer (ida a baile funk sem autorização dos pais, por exemplo).

Como já mencionamos anteriormente, o Conselho Tutelar é um repassador de demandas, que atua, sobretudo, como um articulador e um mediador de diferentes atores. Assim, como providência nestes casos de desobediência os conselheiros aplicam termos de ajustamento com as famílias, sendo a criança e o adolescente também notificados de suas condutas e, por vezes, encaminhados para alguma atividade extracurricular em projetos na comunidade. Seguem alguns exemplos de casos em que o Conselho Tutelar agiu de forma conciliadora:

Caso 030 - Adolescente mentiu para genitora, não comparecendo a escola. Termo de ajustamento de conduta entre mãe e filha. A filha se comprometeu em estudar uma hora não chegar depois das dez horas da noite em casa; fazer as tarefas de casa sem reclamar; respeitar e obedecer todos os professores e funcionários da escola e a copiar os deveres.

Caso 031 - Genitora veio ao CT pedir ajuda, relatando que seu filho fica a noite toda na rua, não estuda mais e não respeita as regras da casa.

Caso 032 – Adolescente é agressivo em casa e na escola, além de desobediente. A genitora verbalizou que o filho é agressivo e chega tarde em casa e que bate na irmã mais nova. A escola relata que o aluno apresenta comportamento agressivo e desrespeitoso com os colegas e professores, não acata ordens e decisões e também comparece pouco às aulas.

Caso 033 – Conflito entre a criança e a mãe, ameaça fugir de casa. Infrequência. Genitora veio ao CT pedir ajuda, pois filha está faltando as aulas e no último domingo encontrou bilhete da filha dizendo que iria embora de casa. Encontrou a menina pela comunidade em que moram, na casa de uma amiga de 21 anos. Genitora pediu ajuda ao CT. Menina está faltando às aulas e deixou bilhete em casa dizendo que iria fugir.

6.2. O caminho dos infrequentes: “go-between” relações indiretas entre a escola e a família no âmbito do Conselho tutelar.

No que diz respeito à família, a obra de Richard Sennett *Families against the City* (1980) traz uma contribuição importante sobre a construção histórica da

¹⁶⁶ Nesse sentido, a rua é entendida como um lugar que oferece perigo às crianças e adolescentes.

relação família e cidade no século XIX. Apresenta um denso exame da história familiar em um ambiente urbano, no caso estudado pelo autor, um bairro de classe média de Chicago.

Segundo o autor, o século XIX viveu mudanças significativas no domínio público. As grandes transformações econômicas e sociais provocadas pelo capitalismo ainda não tinham sido compreendidas pela população em geral. Uma nova cultura urbana estava sendo moldada, e nela o público era visto como algo imoral, enquanto o domínio do familiar era considerado o moralmente correto, desse modo, era importante tentar se proteger do público. Dentro dessa ótica, viver em uma sociedade que valoriza a intimidade significa, segundo o autor, o fim da cultura pública. Assim, voltar-se para a intimidade foi a ação da sociedade da época para resolver o problema da esfera pública, ignorando ou negando a sua existência.

Em *O Declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade* (2014), Sennett afirma que nossa sociedade atual, embora promova a facilidade da comunicação, permanece sob o domínio da intimidade. Cita como exemplo a tecnologia dos transportes e os desenhos da cidade e de seus edifícios que são feitos para facilitar o movimento, tentando impedir qualquer tipo de permanência em qualquer lugar. E para Sennett (1980 e 2014), somente quando se compreende as características fundamentais do espaço público, é que é possível perceber o quanto estamos convencidos de que esses espaços, da forma como são concebidos e organizados, podem possibilitar um ganho ou uma perda da qualidade de vida dos habitantes de uma cidade.

Em *Families against the City* (1980) o autor apresenta dois tipos de estrutura familiar desenvolvidas no século XIX, o primeiro tipo é o da família nuclear "intensa-fechada" que é pequena, unida e caracterizada por uma infância prolongada. Além disso, exercia forte pressão sobre os seus membros, e os retirava da cidade – estabelecendo um refúgio contra a cidade, o que para o autor contribuía para destruir a vitalidade dos indivíduos diante do mundo urbano que surgia. O outro tipo é a família "aberta-permeável", que diferente da "Família fechada", é mais favorável à interação das crianças promovendo um intercâmbio com o mundo exterior – o que permitiria uma melhor adaptação do indivíduo à agitação da vida urbana. Esta, segundo Sennett (1980), seria mais adequada para a

cidade, pois possui características mais empreendedoras, e maior mobilidade para participar do dinamismo global em que opera a família nuclear. Para o autor, a família diferencia-se na cidade pelos seus laços de constituição, que na cidade devem ser construídos.

Pensando essa questão da família, Irene Rizzini (1997), em *O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para Infância no Brasil* nos traz uma contribuição importante para pensar o Brasil. A autora parte da mudança no conceito de infância ocorrida no século XIX, quando a criança deixa o ambiente familiar, portanto, privado da família e torna-se uma questão de cunho social. O interesse pela infância passa a ser o foco e a criança passa a ser percebida como “valioso patrimônio de uma nação” (Rizzini, 1997:25). No fim do século XIX, o Brasil começa a experimentar esta transformação e a infância passa a ser então, um dos principais instrumentos de intervenção do Estado na família.

Rizzini (1997) traça um panorama histórico (através dos discursos médico e jurídico) e apresenta como hipótese básica a infância como projeto essencialmente político, e que a criação do “estereótipo da criança-alvo” da ação civilizatória orientou o pensamento de que a criança deveria ser protegida e contida ao mesmo tempo, sobretudo a criança pobre.

Intervir sobre a família fazia parte do conjunto de leis de proteção à infância, que eram defendidas como uma necessidade dos tempos modernos, pois ao retirar a autoridade sobre os filhos, estes deveriam ser mantidos sob vigilância da autoridade pública. Principalmente, uma vez que o lugar da infância passava a ser central no projeto civilizatório, pois se acreditava que a “criança tanto poderia ser moldada para tornar-se virtuosa quanto viciosa”. Naquele contexto,¹⁶⁷ a ideia de salvação da criança confundia-se com a proposta de salvação do país (1997:138). Ideia que até hoje ainda se perpetua através da mídia e do senso comum, da criança como “salvadora da pátria”, o “futuro da nação”, a qual serve também como discurso para ação pública e privada sobre a infância.

¹⁶⁷ Segundo Rizzini “Era um Brasil convulsionado por interesses que não se coadunavam, entre a tradicional estrutura agrária de poder e a ascensão de novos grupos, embalados por ideais republicanos de construção nacional” (1997:238).

Neste mundo onde a criança veio a ocupar um espaço antes pouco perceptível, foi desencadeado um fantástico investimento em sua educação com o objetivo de moldá-la e transformá-la no adulto que cada um idealizava para sua nação (Rizzini, 1997:158).

Dentro dessa ótica da criança como futuro do país, a autoridade dos pais passa a ser limitada pelos direitos da criança, a relação antes apenas no âmbito familiar é publicizada em seu espaço doméstico.

Com inspiração na obra de Sennett (1980) e Rizzini (1997), podemos pensar as condições de vida de crianças e adolescentes de classes populares em territórios marcados pela segregação urbana, e sua interação dentro ou fora de seu território. Para este fim, contamos como pano de fundo com uma reflexão acerca da interação entre duas dimensões da vida da criança e do adolescente, que são a vida familiar e a vida escolar. Ambas sob a luz dos desafios de uma urbanização acelerada, que determinou condições desiguais e uma segregação espacial, elementos presentes nas violações dos direitos de crianças e adolescentes nos casos narrados pela família ou pela própria criança ou adolescente ao Conselho tutelar e demais agentes da rede de proteção.

A sociologia refletiu sobre as instâncias família e escola, sobretudo, como duas instituições separadas, cada uma delas com sua função e com seus papéis complementares na formação e na socialização dos indivíduos. De um lado, a família, representa o espaço de afeto, um espaço privado. Do outro, a escola, que de uma “maneira onipresente ou discreta, agradável ou ameaçadora, faz parte da vida cotidiana de cada família”, ainda que a experiência da escolaridade não seja vivenciada por todos da mesma forma (Montadon e Perrenoud, 2001:1). No entanto, a família e a escola, tradicionalmente detentoras do monopólio de formação de personalidades, aos poucos perdem seu poder na construção das identidades sociais e individuais dos sujeitos.

No que se refere à relação família e escola, Cléopâtre Montadon (2001) e Philippe Perrenoud (2001) no livro *Entre Pais e professores, um diálogo impossível?* trazem uma análise sociológica das interações entre a família e a escola. As trocas entre pais e professores se dão em torno de crianças e adolescentes. Segundo os autores, há um diálogo entre escola e família, ainda que desigual e frágil, mas, para um maior bem-estar das crianças, a família e a escola

deveriam colaborar mais harmoniosamente. O seu diálogo deveria ser permanente, aberto e construtivo, mas a realidade é bem diferente.

Os autores acreditam que esse “diálogo possível”, como projeto e como prática cotidiana, é também um desafio no interior de cada família, e que

a diversidade de concepções relativas à socialização, ao bem da criança e à legitimidade desta ou daquela prática educativa, conduzem inevitavelmente a situações de tensão, e por vezes a conflitos graves, entre algumas famílias e a escola (Montadon e Perrenoud, 2001:5).

Em geral, busca-se pensar a relação entre famílias e a escola a partir de uma análise centrada no sistema escolar, porém, esbarra-se na falta de informações e desconhecimento sobre essas famílias. Já os estudiosos da sociologia da família, não se interessam pela escola a não ser quando se quer analisar de mais de perto as estratégias e o funcionamento das famílias no seu meio envolvente.

O “diálogo possível” para Montadon e Perrenoud (2001) se baseia na perspectiva interacionista, na qual é fundamental a maneira como as crianças e adolescentes enquanto sujeitos, representam a realidade e constroem suas estratégias.

A perspectiva interacionista mostra que é igualmente interessante afinar a análise, estudar os processos de interação através dos quais os atores dão uma significação aos seus atos, procedem às escolhas ou constroem a realidade social (Montadon e Perrenoud, 2001:10).

Da mesma forma, pensando o desenvolvimento das relações família-escola, Montadon (2001) tenta descrever as condições que permitiram o desenvolvimento da relação família-escola. Com base em sua pesquisa, a autora reconhece que a criança fica entre a família e a escola, e ressalta a transformação ao longo das décadas na cooperação entre ambos. Segundo a autora, nos anos 1960, recomendava-se aos pais que incentivassem os seus filhos nas aprendizagens escolares. Na década de 1970, já começavam a pensar que a escola e a família deveriam se complementar e, nos anos 1980, a recomendação era que

existisse uma colaboração entre os professores e a família, para que os pais se comprometessem mais com as atividades dos seus filhos.

De acordo com Montadon (2001), em sua grande maioria, os professores não são tão favoráveis a uma participação ativa dos pais, muitas vezes os colocam, como “ignorantes” e com os quais não conseguem estabelecer um diálogo. Em nossa pesquisa com a escola que atende a alunos da Rocinha não foi diferente:

[...] *eu me lembro de uma mãe que chegou, eu acho que se ascendessem um fósforo ela tinha explodido. Ela estava toda alcoolizada, ela falava, você sentia o bafo. ‘Poxa, fiquei a noite toda bebendo e ainda tem que vir pra essa reunião aqui de aluno, que saco eu só quero assinar isso aqui e pegar o...’.* Porque eles tem que vir assinar por causa do Bolsa Família e ir embora, *‘Não tem como me liberar aí, não?’* (Entrevista com o professor de matemática da Escola, 2017).

A autora afirma que o mesmo parece ocorrer com os pais que podem não procurar a escola ou porque têm confiança nos filhos, ou por falta de tempo devido ao trabalho, por indiferença às atividades escolares dos filhos, timidez extrema, sentimentos de inferioridade, de frustração ou distancia cultural, são muitas as razões destacadas por Montadon (2001). Na avaliação da escola pesquisada, bem como nos registros dos casos do Conselho Tutelar o fator trabalho é o que os pais mais usam como justificativa.

Outra análise sobre a relação entre a família e escola, foi observada por Perrenoud (2001) no texto *Entre a família e a escola, a criança mensageira e mensagem: o go-between*. O autor analisa as relações indiretas entre a escola e a família, ou seja, as que se estabelecem em função da comunicação que se coloca através da criança, quando o aluno leva e traz uma mensagem na caderneta, por exemplo.

A noção de *go-between* torna-se interessante para pensar os casos do Conselho tutelar e a relação de infrequência com a escola que crianças e adolescentes estão estabelecendo, com exceção é claro dos casos em que o direito deles é violado pela família. Pois podemos perceber que o mesmo ocorre também com os casos em que não se têm relação com a escola, notadamente, aparece em cena um sujeito capaz de tomar decisões ao se locomover pelo espaço público, embora que de maneira frágil. As decisões tomadas por crianças e adolescentes nos causa estranhamento, principalmente, tomando emprestadas palavras do autor,

por estarmos pouco habituados a considerá-los como “artesãos da sua própria educação” (Perrenoud, 2001:30).

Para o autor, a criança como intermediária da relação entre a escola e a sua família, constrói estratégias no momento em que define se uma comunicação direcionada a um dos dois (escola ou família) será ou não destituída de seu sentido principal. Nesse caso o autor observou, na maioria das vezes, crianças dos nove aos onze anos.

[...] Os casos em que há falsificação, retenção ou perda de uma mensagem não são a regra; mas demonstram que o mensageiro exerce certo controle sobre a comunicação (Perrenoud, 2001:39).

A figura sociológica do *go-between* convém por excelência às crianças e adolescentes escolarizados. É através deles que a sua família e a escola se comunicam, algumas vezes sem se darem conta, outras vezes numa atitude de autodefesa. O autor define o *go-between* como um ator consciente, ainda que crianças e adolescentes sejam socialmente considerados na prática como seres dependentes, imaturos e irresponsáveis, incapazes de conceberem os seus próprios projetos.

A criança é concebida como um satélite, que não pode deixar o campo de atração de um astro a não ser para girar na órbita de outro! A única coisa que muda é a sua dependência. Ela resiste mal aos dois, e procura a terra de ninguém que pode ser a rua, o bairro, os espaços desportivos, os centros de lazer (Perrenoud, 2001:32).

Perrenoud (2001) construiu a noção da “criança como ator”, e demonstrou como a comunicação que se estabelece através da criança assume diversas formas, e que entre a escola e a família não se pode restringir a comunicação aos encontros entre os pais e professores, às reuniões, etc.

A criança na relação escola-família passa a ser a expressão do seu contexto, se algo ocorre na escola, os pais que observam atentamente o seu filho não precisam que ele conte o que se passou, os pais decodificam certas emoções. Da mesma forma, quando um aluno chega à escola com marcas de maus-tratos físicos, mal alimentado ou mal vestido, sujo, sem cadernos ou de mau humor. A

criança, neste caso, deixa então de ser um mensageiro e passa a ser ela própria a mensagem. Como podemos notar neste caso do Conselho Tutelar da Rocinha em que uma escola da Gávea que atende a maior parte de alunos oriundos da Rocinha encaminhou uma denúncia ao CT:

Caso 034 –Denúncia da escola por negligência e maus-tratos pelos pais. Abandono. Negligência dos Pais segundo denúncia da escola. A mãe matriculou o filho [6 anos] na Escola Municipal [nome] no turno da tarde, porém, enviou o filho para a escola no turno da manhã, ao ser questionada sobre o fato a criança nunca mais foi a escola. Também não acompanhou o filho na primeira semana de aula como solicitado pela escola para melhor adaptação do mesmo. A escola observou sinais de maus-tratos, tais como marcas ou queixas verbais da criança e desleixo no que diz respeito a aparência e cuidados de higiene.

A noção de *go-between* de Perrenoud (2001), foi baseada no filme inglês *The go-between*, de 1971, em que uma criança transita entre dois mundos (o aristocrata e o camponês) para servir de mensageiro de um romance¹⁶⁸.

De um [mundo] para o outro, ela [a criança] faz passar tudo o que um ser humano pode captar, filtrar, restituir devido à sua condição pessoal, mas também às suas estratégias. [...] Mas é também e em primeiro lugar um ator (Perrenoud, 2001:53).

Mais precisamente, na qualidade de *go-between*, ainda que sob a sombra da escola e da família, a criança conduz as suas próprias estratégias e experimenta novas relações com o espaço público

[...] assume riscos, constrói projetos, gere conflitos e alianças, discute, negocia, decide de acordo como qualquer adulto. [...] Contudo, mesmo os adultos que valorizam a autonomia da criança nem sempre lhe reconhecem o direito de levar a cabo estratégias próprias, sobretudo se estas se opõem aos seus projetos (Perrenoud, 2001:53).

Assim, quando crianças e adolescentes exibem sua “autonomia estratégica” por vezes esta é traduzida como desobediência (por seus pais) ou indisciplina (pela escola), e a mesma é tratada como “desviante” ou imatura, por fim, “transeunte” (Joseph, 2002).

¹⁶⁸ Que também nos lembra “o estrangeiro” de Simmel, para o qual a “errância” é a libertação, o que se opõe ao fato de estar fixado num ponto, o “estrangeiro” é alguém absolutamente móvel, é o que não abandona completamente a liberdade de ir e vir (Simmel, 1983).

No âmbito da relação família, escola e Conselho tutelar esse poder de agência da criança e do adolescente toma uma nova configuração, pois ao driblar a escola e a família, ambas podem se comunicar diretamente com o Conselho, quebrando a relação indireta entre os dois, os casos do CT da Rocinha ilustram esse momento.

A partir disso, passam a uma relação direta com a família, a escola e o Conselho Tutelar, a criança e o adolescente passam a argumentar em uma nova esfera. Muitos são os casos em que se constrói uma narrativa que todos querem ouvir, como por exemplo, promessas que voltarão à escola, que obedecerão aos pais, etc. Como podemos notar no caso já relatado anteriormente em que o pai do adolescente de 15 anos procurou o CT para buscar ajuda, pois seu filho não queria mais ir a escola, além disso, faz ingestão de bebida alcoólica, fuma e passa a noite nas ruas. O adolescente assinou um “Termo de ajustamento de conduta” em que se comprometeu a “respeitar e obedecer aos pais, voltar para a escola, não sair mais a noite, não permanecer na rua após as 20h”, além disso, prometeu à conselheira que não irá fumar ou beber mais.

Ou como relatado em outro caso em que a mãe encaminhou a filha, uma adolescente de 14 anos que não estava comparecendo à escola sem que a mãe soubesse, a adolescente também assinou “Termo de ajustamento de conduta” em que se comprometeu a “estudar uma hora, não chegar depois das dez horas da noite em casa; fazer as tarefas de casa sem reclamar; respeitar e obedecer todos os professores e funcionários da escola e a copiar os deveres”.

Há também casos em que a escola envia uma mensagem para a família através do CT alertando o responsável de que o mesmo não está cumprindo as regras do programa Bolsa Família, conforme o caso de uma criança de 8 anos:

Caso 035 - Colégio enviou ofício ao CT apontando excessivo número de faltas da aluna Júlia, que já estava com vista de reprovação. A família é beneficiária do programa Bolsa Família, por isso, o colégio pede ao CT que aconselhe a responsável da criança para que a aluna mantenha uma vida acadêmica frequente.

Em reunião¹⁶⁹ com gestores de uma escola da Gávea que atende aos alunos que moram na Rocinha, o coordenador pedagógico destacou o fato de que a partir do 6º ano, quando os alunos têm aproximadamente 12 anos, é mais ou menos a idade em que os pais deixam de levar seus filhos à escola, pois concluem que com essa idade o adolescente já pode ser responsável por sua mobilidade, e que em geral, esses mesmos pais já não conseguem mais exercer controle sobre a frequência do filho na escola. Segundo o coordenador, o próprio aluno se julga “adulto”, e já não se sente motivado no universo escolar “devido às mudanças que ocorrem nesta fase” e que acabam “fugindo” da escola.

Na mesma ocasião, a diretora adjunta apontou outra direção para justificar os atrasos e infrequência dos alunos oriundos da Rocinha, a questão da mobilidade. Segundo a diretora, existem muitas dificuldades encontradas pelos alunos no trajeto de casa até a escola, “*meu aluno chega maltratado à escola*”, relata. Segundo ela, isso pode justificar o atraso e até mesmo a frequência do aluno, que não tem condições adequadas de transporte. O mesmo é ilustrado por Canegal, Lopes e Burgos (2014) em *Por uma cidade a favor da educação e educabilidade: a proposta de reforma urbana das praças públicas da Gávea*, os alunos andam a pé ou lotam as calçadas à espera de um transporte que também estará lotado.

Juan Carlos Tedesco (2006) em *La integración social y los nuevos procesos de socialización: algunas hipótesis de trabajo* traz uma contribuição importante acerca dos efeitos da pobreza sobre a educação. O autor nos leva a pensar sobre as condições de educabilidade do aluno pobre no conjunto de condições materiais, psicológicas, afetivas e sociais mínimas que devem ter lugar para que a criança e o adolescente possam aprender (López y Tedesco, 2002; López, 2005).

No âmbito do estudo *Projeto Global sobre famílias trabalhadoras* da Universidade de Harvard, Jody Heymann (UNESCO, 2005) pesquisou políticas para a primeira infância em todo mundo e, de acordo com a base de dados das pesquisas domiciliares apontou que no Brasil, entre as famílias com filhos pequenos, todos os adultos entre 25 e 55 tinham trabalho assalariado, e 42% não

¹⁶⁹ Reunião de apresentação do Relatório de pesquisa “Perfil Básico dos alunos infrequentes e abandonantes” realizada na PUC-Rio dia 11 de novembro de 2014.

contava com parentes que pudessem cuidar de seus filhos pequenos. Nas entrevistas com os pais revelou-se que a ausência de adultos produzia tipos diferentes de problemas: os filhos pequenos ficam sozinhos aos cuidados de outros filhos em idade escolar, os meninos vão para os trabalhos dos pais ou ficam ao cuidado de adultos sem nenhuma preparação para essa tarefa (UNESCO, 2005:51).

Esta relação apontada no relatório da UNESCO (2005) também pode ser percebida na pesquisa realizada nos casos do Conselho Tutelar da Rocinha, e denominamos como “efeito trabalho”, que aparece em casos em que o trabalho dos pais aparece como um dos motivadores para infrequência dos alunos:

Caso 036 - Criança faltando às aulas, já teve 22 faltas. A genitora trabalha e não comparece as reuniões da escola. Uma adolescente é quem leva sua irmã para a escola. Relata que no período que a criança faltou era outra pessoa que a levava. A adolescente disse que saiu do curso que fazia para cuidar da irmã, já que a mãe de ambas trabalha o dia inteiro e não tem como leva a filha na escola.

De acordo com Tedesco (2006) os efeitos destes fenômenos sobre a socialização das novas gerações não têm sido ainda estudados em profundidade, em grande medida porque são fenômenos novos e com características dinâmicas.

Se é plausível supor que estamos diante de questões cuja profundidade e complexidade não pode ser subestimada: que consequências tem o feito de socializar-se com adultos que nunca trabalharam? Que efeitos socializadores tem a ausência de projeto? Que acontece quando os fatores de integração como o trabalho e a família se debilitam e seu espaço é ocupado por agentes integradores “fracos” como a televisão, o esporte ou a música? (Tedesco, 2006:37).

Um dos caminhos apontados pelo autor é considerar o importante papel da escola, não só em sua função universal e obrigatória, mas exercendo o seu papel como agência institucional, integrando-se aos padrões culturais que regem fora de seu ambiente, no seu entorno.

Junto a Tedesco (2006), Néstor López (2002) traz reflexões acerca dos efeitos da segregação espacial. Para o autor, um dos elementos que mais se destaca na nova configuração da pobreza tem sido a concentração desta em determinadas zonas da cidade. Por esta razão o fator geográfico da pobreza tem se tornado um dos eixos centrais do debate nas políticas sociais.

Rubén Kaztman (2001), em *Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos* e Kaztman e Retamoso, em *Aprendendo juntos. Desafios na educação a partir do processo de segregação urbana* (2008) destacam que a coexistência da segmentação do mercado de trabalho e a progressiva redução dos espaços públicos, provocam isolamento social dos pobres urbanos. Para os autores, a não vinculação dos pobres com o mercado de trabalho restringe suas redes de contatos com pessoas de outras classes sociais, o que produz um isolamento progressivo. A crescente concentração dos pobres em espaços urbanos segregados se traduz no seu isolamento e na “redução de oportunidades para acumular capital social individual, capital social coletivo e capital cívico” (Kaztman, 2001:171).

Diante desse quadro, um dos primeiros efeitos deste processo desse isolamento é o desaparecimento do espaço público como espaço de sociabilidade, fazendo com que as famílias mais pobres fiquem limitadas às relações entre seus pares, reforçando suas carências e restrições.

6.3. Quando a criança é um perigo para a cidade e a cidade é um perigo para a criança

Para tratar deste ponto específico, ou seja, da forma como são tratadas as crianças e adolescentes na cidade, o tema da segregação urbana ainda se faz presente, desta vez tomaremos como base além de Kaztman e Retamoso (2008) as ideias de Robert Putnam (2015) em *Our Kids: The American Dream in crisis*. Ambos tratam da questão da segregação urbana, da mobilidade e integração social, e sinalizam altos indicadores de pobreza na infância urbana, e que a segregação compromete a ideia de igualdade de oportunidades. Além de trazerem a educação para um lugar central para pensar a sociedade, trazem a relação entre família, território segregado e escola, que aparece nos dois textos como um problema urbano que Kaztman e Retamoso (2008) chamam de “infantilização da pobreza”.

Em sua obra, Putnam (2015) tem como argumento principal a tese de que “o sonho americano” que é a crença de que apenas pelo talento e trabalho pesado os filhos terão vidas melhores do que os pais. É o “sonho americano”: obter uma

boa educação, trabalhar duro, comprar uma casa, e alcançar a prosperidade e sucesso. Mas o autor percebe que durante os últimos vinte e cinco anos surge um perturbador “gap de oportunidades”. O autor ressalta que os americanos sempre acreditaram na igualdade de oportunidades, na ideia de que todas as crianças, não só as “nossas crianças”, ou seja, crianças de seu núcleo familiar ou proximidade, independentemente de seus antecedentes familiares, deveriam ter uma chance decente para melhorar sua “sorte na vida” (Putnam, 2015:35).

Putnam (2015) assinala o compromisso de investir nos “filhos de outras pessoas” como solução para restaurar a mobilidade, ou seja, outras crianças também são “nossas” crianças.

Se nossas crianças estão em apuros - os meus filhos, os nossos filhos, os filhos de alguém - todos nós temos uma responsabilidade para cuidar deles. [...] As crianças pobres da América pertencem a nós e nós a elas. Eles são nossos filhos [tradução minha] (PUTNAM, 2015:261).

Porém, com a percepção acerca do crescente “gap de oportunidades” o autor traz como nova contribuição para pensar o quanto esse processo vem acompanhado pela crescente segregação de classe. A exemplo do que Kaztman e Retamoso (2008) também afirmam, cada vez mais famílias passam a viver em bairros uniformemente ricos ou em bairros uniformemente pobres, o que permitiu que famílias de alta renda se afastassem dos vizinhos com menor renda. Por fim, o “sonho americano” foi superado pelo aumento da desigualdade.

Segundo os casos analisados por Putnam (2015), crescer em um bairro pobre implica uma desvantagem adicional e os efeitos de vizinhança parecem ser mais poderosos durante a infância e, em seguida, novamente no final da adolescência.

Já para Kaztman e Retamoso (2008), se a família e o bairro não funcionam, a escola também não vai funcionar, e como tradicionalmente a escola deve produzir integração social, o território passa a ser uma variável importante, o problema muitas vezes associado à escola, se transforma em problema urbano.

Essa ideia da “cidade como um problema para as crianças” ou das “crianças como um problema para a cidade”, trazida por Christensen e O'Brien

(2003) em *Children in the City: Home, neighbourhood and community*, estabelece a importância da cidade como um fator social, cultural e lugar material para as crianças e a importância de explorar as conexões e os limites entre a casa, o bairro, a comunidade e a cidade. Os autores argumentam que a principal motivação do estudo é que as crianças também estão concentradas na cidade, e que, portanto, vivenciam os problemas contemporâneos que fatalmente também causam impacto sobre elas, como por exemplo, violência, trânsito, racismo, desigualdade, deterioração ambiental, miséria, etc.

A preocupação principal, segundo as autoras, é entender a forma como as crianças veem a sua cidade, considerando a desigualdade social entre as diferentes infâncias que não é sentida, por exemplo, pelas crianças ricas devido ao isolamento a que são submetidas. As autoras sinalizam que para as crianças mais pobres a rua e outros espaços ainda podem ser lugares importantes, mas que é justamente no uso da rua que são reconhecidas como "fora do lugar" e perigosas.

Na mesma obra, Hugh Matthews (2003), no contexto de uma geografia da infância traz a preocupação com os diferentes usos do lugar e da compreensão do espaço por parte das crianças. O autor sugere que a diminuição no uso da rua também reduz as oportunidades das crianças para construção de sua identidade e observa que muitas vezes a rua é o lugar onde as crianças podem estar longe do olhar adulto. Para o autor, experimentar estar na rua é o que separa a criança do adulto, são as “zonas limítrofes” e “difusas” do espaço público que apoiam crianças e adolescentes na transição para a vida adulta (Christensen e O'brien, 2003:6).

Sob esse mesmo ponto de vista, o caso a seguir pode ilustrar a relação entre crianças e adolescentes considerados “problemas da cidade” e seus diferentes usos da rua, o caso ocorreu no entorno do bairro da Gávea, Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. Como já explicitamos anteriormente, há uma ligação direta entre o bairro da Gávea e a Rocinha por conta da dinâmica escolar do bairro. Há um tipo particular de segregação socioterritorial neste entorno fazendo com que crianças e adolescentes da Rocinha estejam quase sempre numa condição de “transeuntes” (Joseph, 2002), sem nenhuma integração com o bairro.

O caso ocorreu em 2015, em horário escolar no início da tarde, na Rua Marquês de São Vicente, próximo ao Shopping da Gávea, local de grande movimentação. A notícia saiu em todos os jornais de grande circulação na mídia eletrônica e televisiva¹⁷⁰: durante o trajeto de casa para a escola quatro adolescentes moradores da Rocinha e estudantes da rede municipal de ensino se envolveram numa briga dentro do ônibus em que estavam. Segundo o relato dos próprios adolescentes para os jornais eles desceram do ônibus para brigar na rua.

Um dos adolescentes estaria incomodando uma criança quando os outros três decidiram defendê-la, jogando pedras contra o adolescente que supostamente batia na criança. Como trabalha próximo ao local, o pai da criança se envolveu na situação, e para defender seu filho, agrediu um dos adolescentes.

O conflito causou grande confusão em frente ao Shopping, muitos pedestres correram deduzindo que se tratava de um assalto, ainda que os adolescentes estivessem devidamente uniformizados e com mochilas. De acordo com o jornal *O globo*, dois policiais civis que estavam próximos ao local chegaram rapidamente e separaram imediatamente a briga dos adolescentes, deitando-os no chão. Até que toda a confusão fosse contornada, os meninos permaneceram deitados de bruços no chão ou de joelhos, ambos sob a mira da arma do policial. Os pedestres juntaram-se ao redor, alguns registraram com seus celulares, outros comentavam o ocorrido, e um dos vídeos é possível ouvir uma mulher gritando insistentemente: “*Mata! Mata!*” sugerindo aos policiais. Outras pessoas se manifestaram: “*tem que bater mesmo!*” ou ainda, “*isso é raça ruim!*” se referindo aos quatro meninos, nenhuma fala em defesa dos adolescentes foi dita neste momento.

¹⁷⁰ Os relatos foram retirados das seguintes matérias reproduzidas em mídia impressa e eletrônica: <http://oglobo.globo.com/rio/policia-civil-procura-homem-que-agrediu-adolescente-apos-briga-na-gavea-16573605>. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WjwKC3yb6p8>



Figura 01 – Homem chutando adolescente. Fonte: Reprodução TV / GloboNews

De repente, um senhor distintamente vestido se direcionou para um dos meninos e o agrediu com um chute nas costas, derrubando-o, e partindo para agredir o outro adolescente. Os policiais rapidamente retiraram o senhor de perto deles, sem tirar a mira da arma de cima dos meninos. Após o vídeo se espalhar pela internet e ganhar espaço nos principais noticiários, o homem foi procurado pela 14ª Delegacia Policial do Leblon, sem ser encontrado. As mães dos adolescentes estiveram na delegacia (DPCA) onde eles foram ouvidos. Elas aparentavam indignação com a agressão sofrida pelos filhos: *"Não sabe o que 'tá' acontecendo, chegou e foi agredindo... agrediu por quê? Porque é morador de favela, é preto... aí é muito fácil falar. Não foi assalto, foi uma briga de criança"*, disse a auxiliar de serviços gerais, mãe de um dos meninos.

Uma briga de adolescentes rompe uma barreira e cria um conflito generalizado, “pedestres pedem morte de jovens negros que brigavam na Zona Sul”¹⁷¹ foi uma das manchetes exibidas sobre o caso. O vídeo expõe o quanto “nossas” crianças e adolescentes estão desprotegidos aos olhos dos adultos, e se por um lado, as barreiras de segregação urbana os tornam geralmente invisíveis, os mesmos saem da invisibilidade quando se envolvem em algum tipo de conflito, tornando-se um problema para a cidade.

¹⁷¹ Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-06-25/pedestres-pedem-morte-de-jovens-negros-que-brigavam-na-zona-sul.html>

Esse caso nos remete também ao livro *Vozes do meio fio*, de Milito e Silva (1995)¹⁷² em que os autores afirmam que a “população carioca” em seus diferentes tipos parecia ter desistido do diálogo com crianças e adolescentes, no caso estudado crianças que viviam nas ruas. Milito e Silva (1995) chegaram ao termo “subcultura da evitação” que é quando crianças e adolescentes são concebidos como ameaça à sociedade, uma “sociedade que tem medo de criança”(Milito e Silva, 1995:32-34). A evitação do “selvagem mundo da rua”, em oposição ao “âmbito seguro do doméstico, ou dos pequenos espaços domesticados” (*ibidem*:63).

Os autores veem na cidade e toda a sua dinâmica, um papel fundamental e marcante para as crianças e adolescentes que habitam as ruas das metrópoles. As desigualdades e a segregação socioespacial aparecem em sua obra em vários níveis, servindo como holofotes sobre os limites e territorialidades traçados por eles em seu contínuo trânsito pelas ruas da cidade, além das representações feitas a respeito dos personagens com os quais interagem, afinal, são estes que ajudam a formatar o deslocamento contínuo dos “meninos de rua”.

Atentos ao percurso destes meninos na rua, os autores conseguem compreender as relações¹⁷³ existentes por trás deles e descobrem, então, a pluralidade do discriminado e criminalizado “menor de rua”, um personagem plural, com rosto, com família, que detém inúmeras estratégias de sobrevivência, que é capaz de testar todos os dias os limites de sua idade.

[Enquanto] ser em socialização, talvez a marca mais forte da infância seja a própria ideia de incompletude, o que torna a criança o ator por excelência do disruptivo e do imprevisto. Essa incompletude e tal imprevisibilidade devem fornecer as lentes com as quais temos de angular o menino que está na rua, a infância que escorre por nossas esquinas e praças (Cláudia Milito e Hélio Silva. *Vozes do Meio fio*. 1995).

Como parte do trajeto dos meninos, os autores acompanhavam também o trabalho dos educadores de rua e os tinham também como informantes. O

¹⁷² Uma etnografia sobre a realidade de meninos de rua realizada no início da década de 1990.

¹⁷³ Milito e Silva relatam que no cotidiano os meninos de rua interagem com diversos atores sociais presente no espaço público: garçons, seguranças, policiais, michês, prostitutas, ambulantes, turistas, traficantes, mendigos, parentes ou grupos de amigos que compartilham o mesmo espaço de moradia e tantos outros, dos quais destacamos aqui o “educador social” (1995:165).

educador era o “sócio do menino”, e também tradutor de seus silêncios, instaurador de sua voz, cabia aos educadores a missão de mediar os dois mundos, o da casa e o da rua.

Quando se fala em menino de rua, o senso comum logo reage com o retrato acabado de um ser em abandono, sem laços familiares, desamarrado para o que der e vier, armado com o seco temperamento dos desprovidos de afeto e com os instrumentos letais que o crime organizado coloca em suas mãos. [...]. A maioria tem família. Alguns nunca tiveram casa, outros a família inteira não tem casa (1995:79).

Tendo em vista os aspectos observados, os autores chegaram a algumas conclusões, como por exemplo, a resposta à pergunta: por que é que eles estão saindo, por que existe um número tão grande de crianças adolescentes saindo de casa? Segundo os autores, as meninas, em geral, saíam por violência sexual em casa, abuso sexual de algum parente, a cultura da violência doméstica, também aparecia em destaque.

Por uma infeliz coincidência, os pesquisadores estavam em campo quando ocorreu a chacina da Candelária, o que direcionou a pesquisa para outro foco que era a questão da vulnerabilidade a que crianças e adolescentes dos estratos mais pobres da população estariam expostos. O drama contido nos relatos sobre a experiência deles, muito se assemelha aos casos de situação de rua do Conselho Tutelar da Rocinha. Em parte, essa vulnerabilidade em pleno espaço público, está relacionada à “subcultura da evitação”, tão aparente na cidade.

[...] os passantes resmungam, amedrontam-se, lastimam-se, mas ninguém se dirige ao menino. Ninguém se aventura a dizer ao menino que não deve cheirar [tinner], ou mesmo, em nome da saúde, tomar pura e simplesmente o saco de sua mão (1995:112).

Ainda que separada por mais de duas décadas, a cidade na qual o CT da Rocinha está inserido ainda é a mesma cidade hostil a que se referiam Milito e Silva (1995).

Diante deste cenário, é preciso também pensar as condições precárias de habitação a qual estão submetidas as crianças e adolescentes.

O raciocínio óbvio nos conduz a perceber esse transitar de crianças e adolescentes, organizados em grupos, com lideranças constituídas, como busca de espaços alternativos, numa verdadeira insurreição infanto-juvenil contra as condições de vida que nossa sociedade lhes impõe (1995:142).

Estamos, portanto, diante de um desafio que já havia sido proposto por Lícia Valladares no final da década de 1980, antes mesmo da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente e da implantação dos Conselhos Tutelares, em 1990. Sua proposta abrange um deslocamento do foco de análise, da “criança de rua” e da “instituição” para a criança da favela ou do bairro de periferia. Valladares (1988) realizou pesquisas com crianças de uma favela do Rio no seu cotidiano familiar, destacando a importância das relações familiares e de vizinhança como suporte de sua socialização e proteção contra o mundo da rua e da marginalidade (Alvim e Valladares, 1988:19).

Da mesma forma, Rizzini e Butler (2003) em *Vidas nas Ruas* também afirmam que o ‘menino de rua’ pode também ser visto da mesma forma que crianças que vivem em condições de pobreza e marginalidade. Para os autores, existem milhares de crianças sem tanta visibilidade e sem acesso a bons serviços de educação e saúde, programas sociais ou de outras formas de apoio que contribuam para seu pleno desenvolvimento.

E quando falamos de criança e adolescentes que vivem em condições desiguais no seu território, estamos falando especificamente de uma rua que é um espaço limítrofe da presença das instituições e da mais completa violência, no sentido de que diante da infância pobre, não há regulação, não há direito, conformando-se assim uma vida à margem¹⁷⁴.

Outra importante referência para o tema da interação de crianças e adolescentes no espaço público é a obra de Lúcia Rabello de Castro (2004) *A aventura urbana: crianças e jovens no Rio de Janeiro*. A autora busca expor o modo como crianças e jovens vivem na cidade e se constroem como seus habitantes. Explora o significado de como uma cidade dispõe sobre a vida, o modo de ser, os costumes, as ideologias, as crenças e os desejos dos seus habitantes, crianças e jovens, de todas as classes sociais.

¹⁷⁴ Ver “Infanticidades: cidades que matam a infância” de Márcia Gatto, 2017.

Castro (2004) enfatiza a participação da criança e do jovem na cidade, ainda que não sejam reconhecidos e tratados como verdadeiros cidadãos plenos. Deste modo, busca refletir sobre diferentes pontos de vista de se fazer cidadão “na” e “da” cidade, e desvendar as muitas possibilidades e ações que existem na trama da vida na cidade. Segundo a autora:

Tornar-se habitante da cidade é um processo de aprendizagem (...). Viver na cidade implica aprender como, na e a partir da cidade. Diferentemente de outras situações de aprendizagem, como a que se tem na escola, ou na família, a cidade também instrui (Castro, 2004:24).

Um dado importante que a circulação na cidade revela é o “medo da cidade”, encontrado por Castro (2004) tanto entre as crianças e jovens das classes mais privilegiadas quanto das populares, cada um a sua maneira. As crianças das classes mais privilegiadas evidenciam o medo do outro, do desconhecido – o mesmo que Zygmunt Bauman (2009) retrata em *Confiança e Medo na Cidade*. Segundo o autor, a cidade, é fonte de medo diante do estado de incerteza gerado pelo processo de globalização.

Já as crianças e jovens inseridos em espaços populares vivenciam a situação do medo de forma direcionada para situações específicas de constrangimento de sua presença na cidade, como por exemplo, diante de seguranças de shoppings, policiais, e por vezes, pelo simples fato de estar vestindo o uniforme escolar da rede pública (Castro, 2004:114).

Este sentimento de medo na cidade de ambos é interligado por uma questão inversamente proporcional. Nas palavras de Bauman:

Para aqueles que vivem num gueto voluntário, os outros guetos são espaços ‘nos quais não entrarão jamais’. Para aqueles que estão nos guetos ‘involuntários’, a área a que estão confinados (excluídos de qualquer outro lugar) é um espaço ‘do qual não lhes é permitido sair’ (Bauman, 2009:40).

Como nos confirmam os relatos presentes nos casos do Conselho Tutelar da Rocinha e nas entrevistas com os agentes da rede de proteção, crianças e adolescentes têm realizado essa “aventura urbana” da mobilidade, seja em seu circuito família-vizinhança-escola, ou em situações de descobertas na cidade.

Para Maria Alice Rezende Carvalho (2012), é preciso “esticar a cidade” até que a mesma alcance um tamanho compatível com os interesses que ela comporta. No que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes é importante esticar a cidade até que essa possa comportar sua presença.

Como foi possível perceber ao longo do capítulo, crianças e adolescentes, têm sido lançados nessa “aventura urbana” de forma “quixotesca” (Castro, 2004:231) justamente por estarem expostos a todo tipo de inovação, ruptura e violência. Os casos de infrequência e evasão revelados através da ferramenta de gestão implementada no Conselho da Rocinha, serviram para situar esse novo lugar da criança e do adolescente na cidade como sujeito de direitos previsto pelo ECA, mas que no entanto, ainda se configura muito distante de ser alcançado.

Considerações finais

Os indícios encontrados na literatura sobre os direitos da criança e do adolescente demonstram que no Brasil o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA avançou mais no papel do que na realidade. Essa questão é apresentada inicialmente na Parte I desta tese, cuja proposta foi apresentar uma contextualização institucional sobre o tema.

A opção ao abordar o processo de implementação do ECA através dos relatórios foi fundamental para entendermos como foi sendo construída a visão que se tem do ECA na atualidade, percebemos seus avanços e recuos foram concomitantes, de maneira que parece não ter havido avanço em alguns aspectos. O recorte temporal utilizado serviu para acompanhar ao mesmo tempo duas visões: como o ECA se materializou e em que medida a sociedade brasileira aceitou seus preceitos.

De modo geral, os documentos mostraram que a primeira década de existência do ECA foi marcada por importantes avanços para a implementação efetiva da lei, que operou sob diversos obstáculos em uma sociedade que ainda se inspirava em uma lógica punitiva, e com um Estado ainda muito centralizado, que não havia implementado o novo modelo de gestão legitimado pela Constituição de 1988. Afinal, como seria possível proteger crianças e adolescentes sem a participação dos municípios? Tanto que seus principais porta-vozes, os Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares ainda estavam fragilizados quanto à formulação de políticas públicas voltadas para a infância e em sua capacidade de ação.

Na década de 2000, embora já existisse certo distanciamento do período de aplicação do Código de menores, sua sombra sobre o ECA ainda dificultava a ampliação de sua compreensão. Mas ainda assim, os avanços seguiram, muitos instrumentos foram implementados, e o país foi aos poucos sendo descentralizado e a noção de rede de proteção que o ECA traz foi aos poucos sendo implementada.

Nesta década de 2010, parece que vivemos sob efeito de um eclipse parcial, em que a sombra não é o suficiente para ofuscar totalmente a luz, mas que por vezes ofusca a visão. O que significa que apesar de uma forte resistência ao ECA, ainda assim, os instrumentos criados a partir dele resistem e há todo um circuito institucional instaurado.

Outra importante questão tratada na primeira parte da tese é sobre a construção social da criança como sujeito de direitos. Identificamos na literatura e nas pesquisas empíricas, que mesmo entre os agentes da rede que estão a serviço do Estatuto, a infância e adolescência ainda estão associadas apenas à lógica da proteção, sendo desconsiderado o poder de agência a criança/adolescente, de tal modo que “fora do papel” o sujeito de direitos ainda está distante de existir.

No centro da nova lógica de atuação em rede está a criação do Conselho Tutelar, órgão criado exclusivamente para tornar concreta a garantia dos direitos, que por estar em escala vicinal deveria garantir agilidade ao detectar no cotidiano de crianças e adolescentes qualquer tipo de violação de seus direitos e fazer valer a Lei.

Desta forma, compreender o funcionamento do Conselho Tutelar e da rede de proteção da infância e adolescência foi o caminho encontrado para entender melhor tanto a relação “ECA e sociedade” quanto o seu efeito no cotidiano. Para isso, tomamos os conceitos de rede de Boltanski e Chiapello (2009) e de discricionariedade de Lipsky (1980) como pontos de partida para a compreensão das práticas da rede de proteção à infância e adolescência.

Nesse mesmo sentido, percebemos, sob a luz da teoria pragmática, que o acordo entre o ECA e a sociedade vem sendo tensionado à medida que a sociedade brasileira se “justifica” no âmbito da “cidade doméstica”, enquanto o ECA converge na direção do interesse comum através da “cidade cívica”. E entre esses dois mundos se encontra a rede de proteção, que se justifica através da “cidade por projetos”.

Compartilhada tanto entre trabalhos acadêmicos quanto pelos agentes da rede de proteção, a ideia de “falha” na rede foi algo de que procuramos nos desviar, optando por uma investigação acerca da percepção da rede e dos direitos da criança entre os agentes que atuam no “nível de rua”, para buscar a melhor compreensão do que ocorre entre a “lei e a realidade”.

Foi com esse objetivo que procuramos cercar este problema na Parte II da tese, mobilizando, para tanto, uma abordagem metodológica que combinou dois tipos de evidências empíricas: uma análise nos casos do Conselho Tutelar da Rocinha, a fim de entender como a sociedade vem se relacionando com o direito

de crianças e adolescentes, e de forma complementar, um mapeamento da relação entre Conselho Tutelar e a rede de proteção.

A pesquisa realizada no Conselho Tutelar da Rocinha revelou, através de seus casos, questões até então restritas ao cotidiano escolar como a infrequência e a evasão que atingem crianças e adolescentes. E também trouxe, através dos registros, uma polifonia de vozes, histórias e relações que configuram uma pequena representação do que está ocorrendo com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade escolar. Um retrato que expõe trajetórias de violação que se configuram, em geral, entre a casa e a escola, mas que revelam o interstício em que se encontram as crianças e os adolescentes na cidade.

O estudo também mostrou que quanto mais complexo o caso, maior a quantidade de encaminhamentos que o Conselho Tutelar realiza para proteger crianças e adolescentes, e maior a necessidade do alcance proporcionado pela rede de proteção. Diante disso, buscamos investigar a forma como cada agente (o CRAS, o Ministério Público e a escola) lida com o tema da infrequência e evasão, tema cercado também no âmbito da ECA.

Em outras palavras, foi possível perceber um retrato da rede de proteção em uma região dotada de especificidades como a Favela da Rocinha e de como esta rede lida com a noção de direitos.

No que diz respeito a sua forma de funcionamento, foi possível perceber como os agentes agem de forma a complementar o que o ECA prevê com sua própria interpretação sobre os direitos. Algumas de suas próprias interpretações geram conflitos de competências e fazem com que o circuito seja interrompido. Por exemplo: quando um professor não registra a presença do aluno, quando a diretora opta por não encaminhar um aluno com trajetória de infrequência para o Conselho Tutelar (ou a faz só no final do ano), quando o profissional do CRAS decide ou não se mantém suspenso o pagamento do bolsa família devido a infrequência, quando o Conselho decide quando envia ou quando não um caso ao Ministério Público, ou quando todos decidem não incluir o Conselho Tutelar no circuito da rede por considerá-lo “despreparado”. Todos esses procedimentos são intermediados por profissionais que têm uma concepção própria sobre o ECA. Percebemos que quanto mais longe da noção de direito está o agente, menor o estabelecimento de um padrão de ação em rede.

Constatamos também o quanto a capacidade de atuação do Conselho Tutelar é subdimensionada pela rede, um tanto pela atuação dos Conselhos Tutelares na década de 1990, ainda sob forte influência de ações menoristas, ou apenas por desconhecimento de suas atribuições.

Também foi possível acompanhar através de diversas visões dos agentes ações importantes do Estado no combate a infrequência como o Programa Bolsa Família e a Ficha de Controle do Aluno Infrequente – FICAI. Os dois instrumentos ressaltam a centralidade das ações da escola na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, no entanto, o estudo revelou que a escola não está plenamente incorporada à lógica da rede de proteção. O ECA prevê ações e determina que a escola participe em rede, seja na atuação integrada com o Conselho Tutelar, com o CRAS ou cumprindo determinações do Ministério Público. Mas, para a escola, o ECA está fora de sua realidade, o que já tinha sido percebido em alguns estudos sobre a dificuldade da escola em cumprir seu papel como agência fundamental no reconhecimento de direitos (Burgos, 2014; Almeida, 2016; Longo, 2011; Castro, 2013, 2014).

Os dados nos revelaram uma crítica constante ao formato fechado da escola, um dos professores a descreveu como um “reino”, para ele “*cada escola é um reino*”, nesse tipo de analogia, podemos perceber seu caráter isolado, a escola se expande e se retrai conforme sua necessidade, e parece estar numa situação de constante defesa a qualquer tipo de ataque externo. Ao mesmo tempo, a escola também é vista por seus próprios agentes como um lugar de proteção para crianças e adolescentes. Porém, seu posicionamento ensimesmado não protege, e sim os isola da rede proteção, fazendo com que o local onde por essência estão majoritariamente crianças e adolescentes seja o lugar onde a rede não se desenvolve, pois a escola opta por não estar dentro da rede.

Tendo em vista os aspectos observados, percebemos que a escola se mantém ao largo da rede de proteção, numa relação de baixa densidade com a rede de proteção, só a procurando quando possui algum interesse ou necessidade específica, como, por exemplo, a transferência compulsória de um aluno para outra escola, a necessidade de localizar o endereço dos responsáveis, manter a ordem disciplinar, etc. Na maioria das vezes, o acesso à rede para a proteção de

determinado aluno é colocado como algo conturbado e impertinente para a gestão, demonstrando que a escola não a utiliza como fonte de ações preventivas.

Outra característica importante encontrada no mapeamento da rede foi a dimensão da cidade associada à noção de direitos das crianças e adolescentes. A mobilidade urbana foi algo citado recorrentemente pelos agentes, sobretudo pelos conselheiros tutelares que estabeleceram uma posição crítica em relação à ausência de políticas urbanas, o que nos faz pensar que, de fato, pouco tem sido feito para tornar as cidades menos hostis para as crianças e adolescentes.

No que se refere ao direito à cidade, ao contrário do que se imaginava com o ideário de 1988, as políticas e ações governamentais das últimas três décadas não alteraram significativamente o cotidiano da cidade. As cidades vêm experimentando processos de segregação que fazem delas ambientes muitas vezes hostis aos encontros e à formação da cultura comum.

Percebe-se através dos relatos dos agentes da rede de proteção e dos casos do Conselho Tutelar da Rocinha que a relação da criança/adolescente com a cidade ocorre de forma paradoxal em uma sociedade que tem como base um modelo normativo tão avançado como o ECA.

Como nos confirmam os relatos presentes nos casos do Conselho Tutelar da Rocinha e nas entrevistas com os agentes da rede de proteção, meninos e meninas inseridos no circuito família-vizinhança-escola, ou em situações de descobertas pela cidade, têm seus direitos prioritários constantemente violados, e por vezes, de forma brutal, como podemos perceber através do número alarmante de crianças e adolescentes assassinados por dia no Brasil. E este foi o objeto do último capítulo, no qual pretendemos estabelecer um debate sobre o espaço público em que a criança se move, que serviu para situar esse novo lugar da criança e do adolescente como sujeito de direitos previsto pelo ECA, que no entanto, se configura ainda muito distante de ser alcançado.

Enfim, este estudo expressa uma tentativa de iluminar os efeitos normativos do ECA através de comportamentos de diversos atores que atuam no âmbito da rede de proteção, sob o ângulo da situação de infrequência e evasão, que como pudemos notar pode contribuir para a manutenção de fenômenos mais amplos. Os depoimentos baseados na experiência e sentidos atribuídos pelos

agentes da rede de proteção acerca da vulnerabilidade escolar trazem um panorama alarmante, e para o qual ainda não existe um protocolo de enfrentamento, nesse sentido, uma das contribuições deste estudo é apontar um caminho que considera para além da relação entre a própria rede, sua relação com a cidade.



Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando. **O impacto do modelo neoliberal na Administração Pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 1997.

ALMEIDA, Ana Carolina Canegal de. **Vazio institucional:** o papel da escola pública e do Conselho Tutelar na socialização de estudantes de camadas populares. Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2016.

ALVIM, Maria Rosilene Barbosa. VALLADARES, Licia do Prado. **Infância e sociedade no Brasil:** uma análise de literatura. BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n.26, p.3-37, 2.semestre 1988.

ARAÚJO, Esperidião Miriam de. **A atuação do psicólogo no CRAS e o enfrentamento da situação de vulnerabilidade social** Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP. São Paulo, 2014 .

ARIÈS. Philippe. **História Social da Criança e da Família.** Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil:** a reforma de programas sociais. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582002000300004&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 28 Ago 2017.

_____, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC SP, 2001.

AZEVEDO, Renata Custódio. **O conselho tutelar e seus operadores:** o significado Social e político da instituição – um estudo sobre os Conselhos tutelares de fortaleza / ceará. Dissertação apresentada ao programa de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará - UECE, 2007.

BARBOSA, Carlos Henrique Macena. **Entre a cidadania e a estigmatização:** representações sociais de família dos conselheiros tutelares do município de Niterói – Rio de Janeiro. In: FILHO, Rodrigo;

BARRETT, Susan. **Implementation studies:** Time for a revival? Personal reflectionson 20 years of implementation studies. Public Administration, 82, 2: 249–62, 2004.

BARROS, Roberta Andrade. **A Família e o fenômeno do absenteísmo discente no Ensino Fundamental em uma escola municipal de Belo Horizonte.** Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-

Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. Avaliando a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: BAZÍLIO, Luiz Cavalieri e KRAMER, Sonia. (Org.). **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo, Cortez, 2003.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri e KRAMER, Sonia. (Org.). **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo, Cortez, 2003.

BITTAR, Mariana. **Trajetórias educacionais dos jovens residentes num distrito com elevada vulnerabilidade juvenil**. Tese de doutorado, USP, 2011.

BLONDEAU, Cécile, SEVIN, Jean-Christophe. Entretien avec Luc Boltanski, une sociologie toujours mise à l'épreuve. **Ethnographiques.org**, n.5, 2004 [online]. <http://www.ethnographiques.org/2004/Blondeau-Sevin> - Acessado em 2.05.2018

BOLTANSKI, Luc. **El amor y la justicia como competencias**. Tres ensayos de sociología de la acción. Buenos Aires: Amorrortu editores, 2000.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Éve. **O Novo Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. **A Sociologia da Capacidade Crítica**. Tradução de Marcos Aquino Soares do artigo "The Sociology of Critical Capacity", publicado em *European Journal of Social Theory* 2 (3), pp. 359-377, 1999.

BONAL, Xavier (Ed.) **Globalización, educación y pobreza em América Latina** ¿Hacia una nueva agenda política? Barcelona: Fundación CIDOB, 2006.

BOURDIEU, Pierre. Apêndice: o espírito da família. In: **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 2007.

BRAGA, Priscila do Nascimento; SOUZA, Andréia Verçoza; SILVA, Ana Carla do Vale; SILVA, Rosilene Ferreira Gonçalves. UEPA Editora Realize, Revistas Fiped 2014. **A Atuação do Pedagogo no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)**.

BRAGAGLIA, Mônica. **Auto-organização: um caminho promissor para o Conselho Tutelar**. São Paulo: Annablume, 2005.

BRASIL **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei no. 8.069, de 13 de julho de 1990 In http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm

BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Relatório Avaliativo ECA 25 anos**. Brasília, 2016, 141 p. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes2016/pdfs/relatorio-avaliativo-eca>>. Acesso em: 02 out. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988. In http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

BRASIL. **LEVANTAMENTO ANUAL SINASE 2015**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/sistema-nacional-de-medidas-socioeducativas/Levantamento_2015.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Guia de Orientação Técnica: SUAS Nº 1**. Proteção Social Básica de Assistência Social. Brasília, 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

BURGOS, Marcelo. Favela como problema público: ocaso ou redefinição? In: FERREIRA, Alvaro. RUA, João. MATTOS, Regina. **O espaço e a metropolização: cotidiano e ação**. Rio de Janeiro: Consequencia Editora, 2017.

BURGOS, Marcelo. 25 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente: Capítulo importante da democracia brasileira. **CEDES – Centro de estudos direito e sociedade** – boletim/julho-agosto, 2015.

_____. **A Escola e o Mundo do Aluno**: Estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Garamond. 1.ed. Rio de Janeiro: 2014.

_____. A constitucionalização da escola pública: notas para uma agenda de pesquisa. **Boletim CEDES** [on-line], Rio de Janeiro, maio de 2009, pp. 20-30. Disponível em: <http://cedes.iuperj.br>. ISSN: 1982-1522.

_____. A judicialização da gestão escolar: escola pública, Conselho tutelar e rede de proximidade. **CEDES – Centro de estudos direito e sociedade** – boletim/janeiro – fevereiro, 2008.

_____. Cidade, Territórios e Cidadania. **Dados**. V. 48, nº 1, 2005, pp.189-222. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/218/21848107.pdf> Acesso em 2010.

_____. Justiça de proximidade – notas sobre a experiência francesa. **Revista da Escola Nacional da Magistratura Associação dos Magistrados Brasileiros**. Ano II - nº 4 – outubro, p,74-78, 2007.

BURGOS, Marcelo. CARVALHO, Maria Alice Rezende. Cidade como problema público: reflexão sobre o futuro do Rio de Janeiro. **Revista Prumo**, v. 1, p. 86, 2015.

BURGOS, Marcelo. CASTRO, Rafaelle. JUNQUEIRA, Mariana. LAURINDO, MATOS, Marcelo. Sarah. VANDELLI, Aristóteles. **Projeto Trajetórias Escolares Problemáticas**: Subsídios para a construção da educabilidade e equidade escolar na Rocinha. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2015. 98p. Relatório Técnico.

BURGOS, Marcelo. CASTRO, Rafaelle. JUNQUEIRA, Mariana. LAURINDO, MATOS, Marcelo. Sarah. VANDELLI, Aristóteles. Infrequência e Evasão Escolar: nova fronteira para a garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Desigualdade & Diversidade (PUCRJ)**, v. 15, p. 1-19, 2014.

CALLIGARIS, Contardo. **A Adolescência**. São Paulo: Publifolha, 2000.

CANEGAL, Ana Carolina. LOPES, Fernanda. e BURGOS, Marcelo. Por uma cidade a favor da educação e educabilidade: a proposta de reforma urbana das praças públicas da Gávea. In BURGOS, Marcelo (orgs). **A escola e o mundo do aluno**: estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

CANEGAL, Ana Carolina; LIMA, Maria Larissa. Entre a escola, a família e o Conselho Tutelar: estudo do vazio institucional a partir do trágico caso do menino Alan. In BURGOS, Marcelo (orgs). **A escola e o mundo do aluno**: estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014

CASMAMIE, Mariana. **O vazio institucional como potencializador da invisibilidade dos alunos**: uma sociologia da infrequência e do abandono dos estudos (monografia). Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2015.

CANO, Ignácio. MELO, Dorian Luis Borges. **Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2014**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2017.

CANTALICE, Luciana Batista de Oliveira. A produção do conhecimento em torno dos Conselhos Tutelares: uma análise de teses e dissertações. In: Brasil In: FILHO, Rodrigo de Souza; SANTOS, Benedito Rodrigues; DURIGUETTO, Maria Lúcia (org.). **Conselhos Tutelares: desafios**

teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente. Juiz de Fora: UFJF, 2011.

CARDOSO, Bianca. A rua ainda é espaço de lazer para crianças e adolescentes? Anais do 1º Congresso Espaços Públicos [recurso eletrônico]/org. **Núcleo de Estudos da Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo PUCRS.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

CARDOSO, Bianca. DARODA, Raquel. Cidade da Infância: Lugar e Cotidiano na Contemporaneidade. Anais do XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – **ANPUR**, Rio de Janeiro 23 a 27 de maio de 2011.

CARNEIRO, Aristóteles. Conselho Tutelar: histórico, características e atribuições. . In BURGOS, Marcelo (orgs). **A escola e o mundo do aluno:** estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

CARVALHO, Maria Alice. Ciência, democracia e mobilidade urbana. **Boletim CEDES**, Política e Democrática, Vol. XI, p. 95-103, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede.** 7ª. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003.

CASTRO, Lúcia Rabello. Editorial. **Revista Desidades.** nº 19, ano 6, abr-jun 2018. Disponível em: http://desidades.ufrj.br/wp-content/uploads/v19n1PT_final.pdf

_____. Entrevista concedida a Marcelo Burgos e Ana Carolina Canegal. **Desigualdade & Diversidade** – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio. n.15, jul/dez, 2014, pp. 161-187. Disponível em: http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/DD_15_8-entrevista%20com%20Lucia%20Rabello%20de%20Castro.pdf

_____. **Falatório:** participação e democracia na escola. Rio de Janeiro: Editora Contra Capa, 2010.

_____. **O futuro da infância e outros escritos.** Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

_____. **A Aventura Urbana:** Crianças e Jovens do Rio de Janeiro. Editora FAPERJ, 2004.

_____. (Org.). **Infância e adolescência na cultura do consumo.** Rio de Janeiro: Nau Editora, 1998.

CASTRO, **Reforma Urbana e movimentos populares:** identidades e utopias em disputa. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 2013.

CASTRO, Rafaelle; FERREIRA, Regina. Cidades democráticas, hostis e rebeldes: as cidades para as pessoas e as cidades contra as pessoas. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Org). **Políticas públicas e direito à**

cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

CASTRO, Rafaelle ; FERREIRA, R. F. C. F. ; SANTOS JUNIOR, O. A. ; CARDOSO, A. L. . Participação e Controle Social nas Políticas Urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: **35º Encontro Anual da ANPOCS**, 2011, Caxambu. Anais do 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011.

CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v.2, n.4, p.11-48, abr./maio/jun. 2009.

CERQUEIRA, Daniel. MOURA, Rodrigo. **Efeito da Mudança demográfica sobre a Taxa de Homicídios no Brasil.** Texto De Discussão Nº 84. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

CHRISTENSEN, Pia. O'BRIEN, Margaret. **Children in the city:** Home, neighbourhood and community. London: RoutledgeFalmer, 2003.

CIESPI. **A rua no Ar:** histórias de adolescentes. Rio de Janeiro: CIESPI - Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, 2002.

COELHO, Bernardo Leôncio Moura. A proteção à criança nas Constituições brasileiras: 1824 a 1969. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 139, p. 93-108, 1998.

COELHO, Glauci. DUARTE, Cristiane. VASCONCELOS, Vera. A criança e o espaço vivido favela: a complexidade do espaço nas interações da infância. *Oculum Ensaio*: **Revista de arquitetura e urbanismo**, ISSN 1519-7727, n. 6, p. 6, 2006.

COMIRAN, Gisele. **Crianças e adolescentes infrequentes na escola: desafios e limites dos mecanismos protetivos de direitos.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós Graduação da faculdade de Serviço Social, Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA & INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (2012) - **Justiça Infante juvenil Situação atual e critérios de aprimoramento.** Relatório de pesquisa. Brasília.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA **Panorama das medidas socioeducativas de internação.** Relatório de pesquisa, Brasília, 2012.

CORRÊA, Diogo Silva. Entrevista com Luc Boltanski, 2016. In: **Blog do Sociofilo** <https://blogdosociofilo.wordpress.com/2016/07/05/entrevista-com-luc-boltanski/>

CORRÊA, Diogo; DIAS, Rodrigo. **Crítica e os momentos críticos:** de la justification e a guinada pragmática na sociologia francesa. MANA 22(1): 67-99, 2016.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília:** esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COUTINHO, Luciana Gageiro. **Adolescência e errância:** destinos do laço social no contemporâneo. Rio de Janeiro: Nau: FAPERJ, 2009.

_____. Ilusão e Errância: **Adolescência e Laço Social contemporâneo na interface entre a Psicanálise e as Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: Tese de Doutorado. Departamento de Psicologia, 2002.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **A rede de proteção e o atendimento espontâneo e prioritário de crianças, adolescentes e famílias.** [online] Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1508.html>

DONZELOT, Jacques. **A Polícia das Famílias.** Rio de Janeiro, Graal, 1980.

DUBET, François. **A Sociologia da Experiência.** Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

FALEIROS, Vicente; PRANKE, Charles (coordenadores). Dez anos de Estatuto da Criança e do Adolescente: **Avaliando resultados e projetando o futuro. CECRIA/AMENCAR . ECA_10 anos.** Pesquisa. Brasília- 2000. Disponível em: <http://eca20.wdfiles.com/local--files/start/Dez%20Anos%20de%20ECA%20Avaliando%20Resultados%20e%20Projetando%20o%20Futuro.PDF> Acesso em 31/03/2016.

FERNÁNDEZ, Julián López-Torrecilla. **Relación niños-espacio público:** sistemas de información geográfica como herramienta de análisis. Papeles de Trabajo sobre Cultura, Educación y Desarrollo Humano. Volumen 4, Número 1 (Octubre), 2008.

FERREIRA, Luiz Antônio. **Os Conselhos Tutelares e o Ministério Público.** [online] 2011. http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/temas_diversos_educacao_civel/textos_tems_divers_educacao_civel/Os_ConselhosTutelareseOMP_Dr.LuizAntonio_Palestra_p%C3%A1g.pdf

FILHO, Rodrigo de Souza; SANTOS, Benedito Rodrigues; DURIGUETTO, Maria Lúcia (org.). **Conselhos Tutelares:** desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente. Juiz de Fora: UFJF, 2011.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em diálogo**, nº 7, 2005, pp 77-89. São Paulo. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671> Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

FLEURY, Sonia. SUBIRATS, Joan. BLANCO, Blanco (eds.). **Respostas locais a inseguridades globales**. Innovación y câmbios em Brasil y España. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

FRIZZO, Kátia Regina and SARRIERA, Jorge Castellá. **O Conselho Tutelar e a rede social na infância**. Psicol. USP [online]. 2005, vol.16, n.4, pp.175-196. ISSN 0103-6564. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65642005000300009>.

GATTO, Márcia. Infanticidades: cidades que matam a infância. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Org). Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

GESQUI. Luiz Carlos. **Organização da escola, absenteísmo docente, discente e rendimento escolar**. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2008.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1988.

_____. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 1985.

GUARÁ, Isa et al. **Gestão Municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE/PUC - SP; Brasília: SAS/MPAS, 1998.

GUINDANI, Miriam Krenzinger. SILVA, Eliana Sousa. **A criança fora da escola**: documento orientador para gestores públicos a partir da experiência do Projeto Aluno Presente. Rio de Janeiro: Associação Cidade Escola Aprendiz, 2017.

GUINDANI, Miriam Krenzinger. SILVA, Eliana Sousa. **Guia prático para gestores públicos**: tecnologia social desenvolvida pelo Aluno Presente. São Paulo: Cidade Escola Aprendiz, 2016.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. Trad. de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**, 2010.

INEP -Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Taxa de transição**. Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>

JARDIM, Mariana. PÉREZ, Beatriz. Os lugares da infância na favela: da brincadeira à participação. **Psicologia & Sociedade**, 27(3), 494-504, 2015.

JOSEPH, Isaac. A respeito do bom uso da Escola de Chicago. In: VALLADARES, Licia (org.). **A Escola de Chicago**: impacto de uma

tradição no Brasil e na França. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro, Ed. UFMG/ IUPERJ, 2005.

_____. **Erving Goffman e a microsociologia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

_____. **El transeúnte y el espacio urbano**. Sobre la dispersión y El espacio público, de Isaac Joseph. Barcelona: Gedisa editorial, 2002.

_____. Paisagens Urbanas, coisas públicas. Dossiê 1, **CADERNO CRH**, Salvador, n. 30/31, p. 11-40, jan./dez. 1999.

_____. Belém: paisagem, coisa pública. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, Ano XVIII, n. 1 e 2, p.35-90, Jan-Dez 2004.

KAZTMAN, Rubén. **Seducidos y abandonados**: el aislamiento social de los pobres urbanos. Santiago de Chile, Revista de la Cepal, N° 75, 2001.

KAZTMAN, Ruben. RETAMOSO, Alejandro. Aprendendo Juntos. Desafios na educação a partir dos processos de segregação urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar. KAZTMAN, Ruben. (orgs) **A cidade contra a escola?** Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

KAZTMAN, Rúben. FILGUEIRA, Fernando. **Panorama de la infancia y la familia en Uruguay**. Montevideo, IPES, 2001.

LEITÃO, Gerônimo. Transformações na estrutura sócio-espacial das favelas cariocas ao longo dos últimos cinquenta anos: a Rocinha como exemplo. **IX Seminário de História da Cidade e do Urbanismo São Paulo**, 4 a 6 de setembro de 2006.

LIMA, Larissa. CASMAMIE, Mariana. LAURINDO, Sarah. Relato do desenvolvimento de ferramentas In BURGOS, Marcelo (orgs). **A escola e o mundo do aluno**: estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LONGO, Isis Souza. O cotidiano escolar e a defesa de direitos: o papel dos educadores(as) e dos conselheiros(as) tutelares. In: FILHO, Rodrigo; SANTOS, Benedito; DURIGUETTO, Maria Lúcia (orgs.). **Conselhos Tutelares**: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed.UFJF, 2011.

LOPES, Fernanda. RAMOS, Francicleo Castro. ROSSI, Laura. LAURINDO, Sarah. Recreio escolar: curto-circuito entre a cultura escolar e o mundo do aluno. In BURGOS, Marcelo (orgs). **A escola e o mundo do aluno**: estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

LÓPEZ, Néstor. La primera infancia en América Latina. Notas para un balance de la situación. 124-128. In: LUGO, Norma del Río (coordinadora)

La primera infância en el espacio público Experiencias latinoamericanas, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.

_____. **Equidad educativa y desigualdad social**. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano. Buenos Aires: IIPE – UNESCO, 2005.

LOPÉZ, Néstor. TEDESCO, Juan Carlos. **Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina**. Documento para discusión - versión preliminar. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación Buenos Aires, Junio de 2002.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012a.

_____. **Saberes Locais, Mediação e Cidadania**: o caso dos agentes comunitários de saúde. Saúde Soc. São Paulo, v.21, supl.1, p.210-222, 2012b.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada no Brasil colonial: 1726-1950. FREITAS, Marcos Cezar. (Org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

MATTHEWS, Hugh. The street as a liminal space: the barbed spaces of childhood. In: CHRISTENSEN, Pia; O'BRIEN Margaret (orgs.). **Children in the City**. Home, Neighbourhood and Community, Londres, Routledge, 2003.

MELLO, Marco Antonio da Silva. KANT DE LIMA, Roberto. VALLADARES, Licia do Prado. VEIGA, Felipe Berocan. Posfácio Isaac Joseph: diário de bordo, percursos, experiências urbanas e impressões de pesquisa. In: CEFAI, Daniel; MELLO, Marco Antonio da Silva; MOTA, Fábio Reis; VEIGA, Felipe Berocan (Orgs). **Arenas Públicas**: por uma etnografia da vida associativa. Rio de Janeiro: EDUFF, p. 479-515, 2011.

MILITO, Cláudia. SILVA, Hélio. **Vozes do meio fio**. Editora Relume&Dumará, Rio de Janeiro: 1995.

MONTADON, Cléopâtre. O Desenvolvimento das relações família-escola: problemas e perspectivas. In: MONTADON, Cléopâtre. PERRENOUD, Philippe. **Entre Pais e professores, um diálogo impossível?** Para uma análise sociológica das interações entre a família e a escola. Oieras, Portugal: Celta Editora.

MONTEIRO, Sarah Laurindo. **Entre a escola e o mundo institucional de proteção à infância e à adolescência**: os “menores” depois do ECA (monografia). Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2014.

MORAES, José Carlos Sturza. Os direitos de liberdade interditados de crianças e adolescentes. In: MOREIRA, Jacqueline de Oliveira; SALUM, Maria José Gontijo; OLIVEIRA, Rodrigo Torres. **Estatuto da Criança e**

do Adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades. Conselho Federal de Psicologia: Brasília, 2016.

MOREIRA, Jacqueline de Oliveira; SALUM, Maria José Gontijo; OLIVEIRA, Rodrigo Torres. **Estatuto da Criança e do Adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades.** Conselho Federal de Psicologia: Brasília, 2016.

MOREIRA, Jacqueline; COSTA, Domingos. ECA: entre o desenvolvimento teórico e o subdesenvolvimento prático... In: MOREIRA, Jacqueline; SALUM, Maria José; OLIVEIRA, Rodrigo. **Estatuto da Criança e do Adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades.** Conselho Federal de Psicologia: Brasília, 2016.

MOTTI, A. J. A.; SANTOS, J. V dos. **Redes de Proteção Social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades.** Produção Técnica – Capacitação de Conselhos Tutelares. Goiás, 2009. Disponível em: < <http://www.ivead.com.br/pair/public/arquivos/Texto%20m5.pdf> > Acesso em: 13 de janeiro de 2015.

MÜLLER, Fernanda. Infância e Cidade: Porto Alegre através das lentes das crianças. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 1, p. 295-318, jan./abr. 2012. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade

MÜLLER, Fernanda. NUNES, Brasilmar. Infância e cidade: um campo de estudo em desenvolvimento. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 128, p. 629-982, jul.-set., 2014.

NASCIMENTO, Paula Fonseca ; MELAZZO, Everaldo Santos . Território: conceito estratégico na assistência social. **Serviço Social em Revista** (Online) , v. 16, p. 66-88, 2013.

NASCIMENTO. Anelise. Infância e cidade: crianças e adultos em um espaço público. GT-03: Movimentos Sociais e Educação. Anais da **31ª Reunião Anual ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**, Caxambu: 19 a 22 de outubro, 2008.

OLIVEIRA, Rafaela. **Judicialização da Educação Infantil: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora – MG.** 229f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2015.

OLIVEIRA, Rafaela. **Judicialização da Educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora.** 192f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2011.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** RAE, VOL. 45, Nº1, 2005.

PEREGRINO, Mônica. **Trajetórias desiguais: Um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Ser Social**, Brasília, n.20, p.63-83, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/251/1624>.

PERRENOUD, Philippe. Entre a família e a escola, a criança mensageira e mensagem: o go-between. In: MONTADON, Cléopâtre. PERRENOUD, Philippe. **Entre Pais e professores, um diálogo impossível?** Para uma análise sociológica das interações entre a família e a escola. Oieras, Portugal: Celta Editora.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 9, n. 3, 2004, p. 343-355.

PINHEIRO, Ângela. **Criança e Adolescente no Brasil**: Porque o Abismo entre a Lei e a Realidade. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

PIRES, Flávia. Pesquisando crianças e infância: abordagens teóricas para o estudo das (e com as) crianças. **Cadernos de campo**, São Paulo, n. 17, p. 133-151, 2008.

PUTNAM, Robert. Our Kids. **The American Dream in crisis**. Simon & Schuster Paperbacks, New York, 2015.

QVORTRUP, Jens. Nove teses sobre a “infância como um fenômeno social” **Pro-Posições**, Campinas, v. 22, n. 1 (64), p. 199-211, jan./abr. 2011. Artigo publicado em Eurosocial Report Childhood as a Social Phenomenon: Lessons from an International Project, n. 47, 1993, p. 11-18. Tradução de Maria Leticia Nascimento.

_____. A infância enquanto categoria estrutural. **Educação e Pesquisa**. vol. 36 (2), 2010.

RAMOS, Silvia (coord.). **Vozes sobre a intervenção**. Rio de Janeiro: CEsSeC, agosto de 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1L6_9vhLymIFY-PMExwQZxw0qf3LT9VNg/view Acesso em: 01 ago. 2018

REIS, Carolina dos; GUARESCHI, Neuza M. F. . Nas teias da “rede de proteção”: internação compulsória de crianças e adolescentes e a judicialização da vida. Fractal: **Revista de Psicologia** , v. 28, p. 94-101, 2016. <http://www.scielo.br/pdf/fractal/v28n1/1984-0292-fractal-28-1-0094.pdf>

RETAMOSO, Alexandro; KAZTMAN, Rubens. “Aprendendo juntos. Desafios na educação a partir do processo de segregação urbana”. In. Ribeiro, L. C. Q. e Kaztman, R. **A Cidade contra a Escola?** Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Letra Capital, 2008.

RIBEIRO, Fernanda Bittencourt. Conselho Tutelar e negociação de conflitos. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.19, n.2, p.286-305, 1998.

_____. Conselho Tutelar: um novo espaço de visibilidade social “das” famílias. Trabalho apresentado na XX **Reunião Anual da ANPOCS** - Caxambu, outubro de 1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar; KAZTMAN, Ruben. (orgs) **A cidade contra a escola?** Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

RIZZINI, Irene (coord.). **Direitos humanos de crianças e adolescentes: 20 anos do Estatuto**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

_____. século perdido. **Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAI, 1997.

_____. (org.). **A Geração de rua. Um estudo sobre as crianças marginalizadas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula: Vice-Reitoria Comunitária - CESME, Série: Estudos e Pesquisas 1, 1984.

RIZZINI, Irene; VALE, Juliana. Redução da maioridade penal, uma velha questão. **Desigualdade Diversidade (PUCRJ)**, v. 1, p. 9-29, 2014.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene. BUTLER, Udi. Crianças e adolescentes que vivem e trabalham nas ruas revisitando a literatura. In: RIZZINI, Irene (Coord) **Vida nas Ruas, Crianças e Adolescentes nas Ruas: trajetórias inevitáveis?** Rio de Janeiro, Editora PUC-Rio, 2003.

ROCHA, Bernardo Amaral. LONDERO, Josirene Candido. **A ficha de aluno infrequente (FICAI) como atendimento ao princípio de proteção integral e permanência da criança e do adolescente nas escolas do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2015.

ROSEMBERG, Fúlvia. A criança pequena e o direito creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. In: Bento, Maria Aparecida S.. (Org.). **Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos conceituais**. 1ed.: , 2011, v. 1, p. 11-41.

_____. A educação da criança pequena, a produção de conhecimento e a universidade. **Cadernos Anped**, São Paulo, n. 1, p.57-64, 1989.

_____. Crianças e adolescentes na sociedade brasileira e a Constituição de 1988. In: Ruben george Oliven; Marcelo Ridenti; Gildo Marçal Brandão. (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008.

<http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/Crian%C3%A7as%20e%20Adolescentes%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf>

ROSEMBERG, Fúlvia. MARIANO, Carmem Lúcia Sussel A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. **Cad. Pesquisa**, Dez 2010, vol.40, no.141, p.693-728.

ROSENCZVEIG, Jean-Pierre, DOMINIQUE, Youf. **De nouveaux droits pour les enfants?** Oui... dans l'intérêt même des adultes et de la démocratie (extraits du chapitre 1), Journal du droit des jeunes, vol. 333, no. 3, pp. 28-41, 2014. Acessível em: <https://www.cairn.info/revue-journal-du-droit-des-jeunes-2014-3-page-28.htm>

SADEK, Maria Tereza. **Cidadania e ministério público**. In SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., et al. Justiça e cidadania no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. pp. 3-22. ISBN 978- 85-7982-017-5. Available from SciELO Books . <http://books.scielo.org/id/rwrz/pdf/sanches-9788579820175-01.pdf>

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena:** experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANT'ANDRÉ, Roberta. **Competências, processo de escolha e capacitação de conselheiros tutelares**. Belo Horizonte: FUMEC – Faculdade de Ciências Empresariais, 2008.

SANTOS, Andréia. SILVA, Eliana (Orgs). **Vivências Educativas na Maré**. Desafios e Possibilidades. Rio de Janeiro: Redes de desenvolvimento da Maré, 2013.

SANTOS, Bárbara Lúcia. **Conselho tutelar:** entre o exercício da democracia e o clientelismo. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2011.

SANTOS, Benedito; DURIGUETTO, Maria Lúcia (orgs.). **Conselhos Tutelares:** desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed.UFJF, 2011.

SANTOS, Benedito Rodrigues; TEIXEIRENSE, Pedro Ivo; LIMA, Meire Lia. Uma breve sociologia das pesquisas de pós-graduação sobre conselhos tutelares no Brasil In: FILHO, Rodrigo de Souza; SANTOS, Benedito Rodrigues; DURIGUETTO, Maria Lúcia (org.). **Conselhos Tutelares:** desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente. Juiz de Fora: UFJF, 2011.

SCHEINVAR, Estela. Conselho Tutelar. In: Lazzarotto, Gislei (et al) Org., **Medida Socioeducativa:** entre A & Z. Porto Alegre, UFRGS: Evangraf, 2014, p. 57-59.

_____. Conselho Tutelar e escola: a potência da lógica penal no fazer cotidiano. **Revista Psicologia & Sociedade** versão On-line. vol.24,

Belo Horizonte, 2012. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822012000400008>>

_____. **Conselhos tutelares e escola:** a individualização de práticas políticas. In 1o. Ciclo de Conferências Políticas que Produzem Educação, 2008, São Gonçalo, RJ. Políticas que produzem educação. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2008, pp. 63-84.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (SDH/PR). **Implementação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.** Sessão de diálogo entre o Estado brasileiro e o Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas. Genebra, 2015.

SENNETT, Richard. **O Declínio do Homem Público:** As Tirantias da Intimidade. Rio de Janeiro: Companhia Records, 2014.

_____. **La famille contre la Ville:** lês classes moyennes de Chicago à l'èreindustrielle (1872-1890). Edition française: Encre Recherches, 1980.

SILVA, Pedro. **Escola-Família, uma Relação Armadilhada Interculturalidade e Relações de Poder.** Porto: Edições Afrontamento, 2003.

_____. Escolas, meios populares e mediação sociocultural. In BURGOS, Marcelo (orgs). **A escola e o mundo do aluno:** estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo Sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: UNICAMP, Paz e Terra, 2002.

SILVA, Marília Márcia. **Nos mundos do Departamento Geral de Ações Socioeducativas:** adolescentes, agentes e técnicos nos contextos da administração da justiça para a juventude. 2013. 272 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

_____. Buscando boas meninas um estudo das justificações dadas por adolescentes que infringiram leis. Confluências – **Revista Interdisciplinar de Sociologia e direito**, vol.11, n.2, 2010. Disponível em:

<http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/view/216/52>

SIMMEL, Georg. O Estrangeiro. In: MORAES FILHO, Evaristo (org.). **Simmel: Sociologia.** Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1983.

SOARES, Dillon. SUAREZ, Andrei. **Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares:** Histórico, Objetivos, Metodologia e Resultados. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

SOARES, José Antonio Ribas. Conselho Tutelar: visibilidade, cidadania e escola. In BURGOS, Marcelo (orgs). **A escola e o mundo do aluno: estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. **Vidas Presentes**. Rio de Janeiro: Associação Cidade Escola Aprendiz, 2017.

SOARES, Natália Fernandes. Os Direitos das Crianças nas encruzilhadas da Proteção e da Participação. **Zero-a-seis**, Florianópolis, v. 7, n. 12, 2005

Acessível. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zerosseis/article/view/2100/1780> Acesso em: 22/12/2017

SOARES, Serguei Dillon. Educação: Um escudo contra o homicídio. IPEA. Textos para Discussão 1298. Brasília. 2007.

SOUZA, Marcos. 25 anos do estatuto da Criança e do adolescente: História, Política e Sociedade... In: MOREIRA, Jacqueline; SALUM, Maria José; OLIVEIRA, Rodrigo. **Estatuto da Criança e do Adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades**. Conselho Federal de Psicologia: Brasília, 2016.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo Cesar Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. In: Osmar Fávero; Marília Pontes Spósito; Regina dos Reis Novaes; Paulo Carrano. (Org.). **Juventude e contemporaneidade**. 1ed. Brasília: UNESCO/MEC/ANPED, 2007, v. 1, p. 179-216.

TEDESCO, Juan Carlos. La integración social y los nuevos procesos de socialización: algunas hipótesis de trabajo. In: BONAL, Xavier (Ed.) **Globalización, educación y pobreza em América Latina** ¿Hacia una nueva agenda política? Barcelona: Fundación CIDOB, 2006.

TORRES, Haroldo. FERREIRA, Maria Paula. GOMES, Sandra. Educação e segregação social: explorando o efeito das relações de vizinhança. In. MARQUES, Eduardo. TORRES, Haroldo (Orgs.). **São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais**. São Paulo: Editora Senac, 2004. P.123-142.

UNESCO, **Políticas para a Primeira Infância**: notas sobre experiências internacionais. Brasília: UNESCO, 2005.

UNICEF. ECA – **25 Anos de Estatuto da Criança e do Adolescente**. Avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil, 2015. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/ECA25anosUNICEF.pdf>>, acesso em 12 de dezembro de 2015.

VALLADARES, Licia. **A sociologia urbana de Robert E. Park**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

VALLADARES, Licia. KANT DE LIMA, Roberto. A Escola de Chicago: entrevista com Isaac Joseph. In: VALLADARES, Licia (org.). **A Escola de**

Chicago: impacto de uma tradição no Brasil e na França. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro, Ed. UFMG/ IUPERJ, 2005 [1998].

VASCONCELLOS, Suziane de Santana. **O Absenteísmo escolar de discentes na classe de repetentes:** um estudo de caso etnográfico. Revista olhar de professor, v.16 nº2. p. 277-293, Ponta Grossa: 2013. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/issue/view/448>

VENTURA, Júlia. RAMOS, Francicleo e BURGOS, Marcelo Região escolar e o mundo do aluno. In BURGOS, Marcelo (orgs). **A escola e o mundo do aluno:** estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann and SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo soc.** [online]. 2007, vol.19, n.2, pp.39-85. ISSN 0103-2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução Processual do direito e democracia progressiva. In: WERNECK VIANNA (Org). **A democracia e os três poderes no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/ FAPERJ, 2003.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Homicídios de Crianças e Adolescentes no Brasil. Instituto Igarapé.** Notas de Homicídios 4: Dezembro 2017. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/12/2017-12-04-Homicide-Dispatch_4_PT.pdf

_____. **Educação:** Blindagem Contra a Violência Homicida? Caderno Temático Nº 1 Mapa Da Violência. FLACSO Brasil: Recife, 2016.

_____. **Violência Letal Contra As Crianças E Adolescentes Do Brasil.** Relatório de pesquisa/Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), Brasil, 2015. <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/ext10uf.def>

_____. **Mapa da Violência.** Os Jovens do Brasil: juventude, violência e cidadania. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.