



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TELMA APOLONIO DE SOUZA**

**A REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL PARA OS JOVENS EM CONFLITO COM  
A LEI NO MUNICÍPIO DE CABEDELO/PB**

**JOÃO PESSOA/PB  
2018**

**A REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL PARA JOVENS EM CONFLITO COM A  
LEI NO MUNICÍPIO DE CABEDELO/PB**

Dissertação de Mestrado apresentado junto ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr<sup>o</sup>. Timothy Denis Ireland

Coorientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Hilderline Câmara de Oliveira

JOÃO PESSOA/PB  
2018

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

S729r Souza, Telma Apolonio de.

A rede de proteção integral para os jovens em conflito com a lei no município de Cabedelo/PB / Telma Apolonio de Souza. - João Pessoa, 2018.

140 f. : il.

Orientação: Timothy Denis Ireland.

Coorientação: Hilderline Câmara de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Juventude. 2. Socioeducação. 3. Rede. 4. Direitos Humanos. I. Ireland, Timothy Denis. II. Oliveira, Hilderline Câmara de. III. Título.

UFPB/CCJ

**A REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL PARA JOVENS EM CONFLITO COM A LEI  
NO MUNICÍPIO DE CABEDELO/PB**

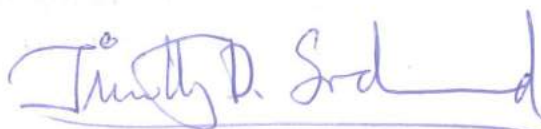
Dissertação de Mestrado apresentado junto ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Timothy Denis Ireland

Coorientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Hilderline Câmara de Oliveira

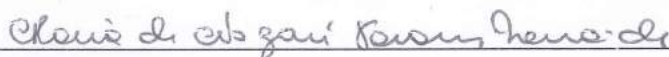
Data de aprovação: 30 / 08 / 2018.

**BANCA EXAMINADORA:**



---

**Orientador:** Prof. Dr. Timothy Denis Ireland (UFPB)



---

**Avaliadora Interna:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Nazaré Tavares Zenaide (UFPB)



---

**Avaliadora Externa:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Joseneide Souza Pessoa (UFPB)

*Dedico este trabalho à minha querida mãe Marilene Apolonio de Souza, mulher que inspira a minha vida, e ao meu pai Luiz Gonzaga de Souza. Uma pena não poder tê-lo aqui, pois sei o quanto estaria orgulhoso desse momento, mas saiba que a sua presença é constante em minha vida! Obrigada por vossos ensinamentos que sempre me estimularam a crescer!!!*

## AGRADECIMENTOS

Gratidão é a sensação que me toma neste momento. É maravilhoso contar em nossas vidas com pessoas que têm noção de partilha e que nos fazem saber, por bons atos, que nós estamos em seus pensamentos e que elas se importam.

Hoje, neste momento de conquista, quero agradecer a Deus, à Nossa Senhora e aos meus Anjos da Guarda, por cuidarem de mim de uma forma muito especial.

Agradeço às minhas amadas filhas Mariah e Laura, por me acompanharem nesta jornada; por serem minhas; por fazerem os meus dias mais felizes, e por demonstrarem amor mesmo nos meus momentos de maior irritabilidade e cansaço. Agradeço também a Gilton, pelo incentivo. Amo vocês!!! Essa conquista é nossa!!!

Sou grata à minha família, que sempre me incentiva e demonstra tanto orgulho de mim. Irmãos: Luís Fernando, Elaine e Cristiani, cunhados, Fernando Valeika, primos e primas. Obrigada especial à minha querida irmã Elaine, por ter me presenteado com o computador que escrevi a dissertação e por sempre estar disponível em me ajudar e torcer por mim.

Estendo o agradecimento ao meu querido orientador Timothy Denis Ireland, que, com seu jeito peculiar, sempre proferiu uma palavra de estímulo e se manteve disposto em me ajudar na conclusão desta etapa! À minha coorientadora Hilderline, que contribuiu de forma imprescindível para o meu crescimento profissional e pessoal, acreditando sempre em minha capacidade! Obrigada por ter aceitado o desafio e, principalmente, por não me deixar desistir!!! A você, meu respeito e minha gratidão! À professora Maria de Nazaré Tavares Zenaide, pela sua admirável competência, paciência e generosidade durante as aulas de Direitos Humanos, repartindo comigo os seus conhecimentos. Obrigada por sua colaboração, dedicação e, acima de tudo, sua humanidade.

Aos meus amigos de mestrado, Everaldo, Martha, Guilherme, Olívia, Claudiene, Wendel, Phillipe, Renê, Nayara e Eudes: agradeço muito por fazerem parte de minha vida, por compartilharem as minhas alegrias e angústias, ofertando palavras de afeto e sorrisos de ternura.

De forma especial, agradeço à Kecya, por compartilhar comigo momentos para além do mestrado, em viagens, festas e lamúrias! Minha querida amiga, um presente que me foi proporcionado durante esses anos de mestrado. Agradeço à Izabel, pela intensa amizade que

construímos, pela partilha nos momentos de dificuldades e pelo conhecimento adquirido. É muito bom ter vocês como parte da minha família!

Aos colegas do Núcleo de Trabalhos Comunitários da PUC – SP, com os quais, lá no início, pude dividir alegrias, encantos, desencantos, esperanças, dificuldades e saberes. De forma muito carinhosa, à Stela dos Santos Graciani, por ter me incentivado a trilhar o caminho dos Direitos Humanos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, que muito contribuíram para minha formação profissional, transmitindo os saberes responsáveis pelo arcabouço teórico, prático e político.

Agradeço ainda aos amigos de final de semana e companheiros de jornada: Antônio, Narla, Teka, Neuma, Aguinaldo, Janete, Raphaela, Diego, Arthur, Adriana, Melkior, Nívea, Luciano e Neide, pelas risadas, arengas, violão e música boa. De modo especial, à Eulina (Lili), minha amiga mais experiente, que aos 88 anos de idade nos acompanha nas cervejas e sábias conversas. Aos meus sobrinhos Igor e Beatriz, por torcerem por mim.

A todos os profissionais do município de Cabedelo – PB, que contribuíram para a realização da pesquisa que norteia essa dissertação. A todas as pessoas que, direta ou indiretamente, colaboraram para o meu amadurecimento pessoal e profissional.

À Capes, pela bolsa concedida.

*“Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes”.*

*Paulo Freire*

## RESUMO

A presente dissertação versa sobre a temática da ressocialização e da rede de proteção de jovens em conflito com a lei, particularizando a experiência do Município de Cabedelo, Paraíba, Brasil. O estudo buscou responder às seguintes questões norteadoras: O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) foi implantado no município de Cabedelo/PB a partir de perspectiva de atendimento voltado para os Direitos Humanos? Quais são as fragilidades e potencialidades do Sinase em Cabedelo? Como a experiência local de Cabedelo vem afetando os direitos humanos dos adolescentes e jovens em conflito com a lei? Mediante essas questões, foram construídos os objetivos de estudo, tendo como objetivo geral investigar e analisar a configuração da Rede de Proteção Integral de Cabedelo/PB a partir da perspectiva dos direitos humanos de jovens em conflito com a lei. Quanto aos objetivos específicos, procurou-se contextualizar a política de socioeducação no município de Cabedelo/PB e a implantação do Sinase a partir da perspectiva dos Direitos Humanos (DH); analisou-se também os mecanismos de atuação a partir dos atores da Rede de Proteção Integral no município de Cabedelo/PB; e, por fim, construiu-se um mapa socioeconômico e da rede/equipamentos sociais do município de Cabedelo/PB. Para a execução da pesquisa, foi organizado um conjunto de procedimentos metodológicos que delinearão a coleta, tratamento e análise dos dados, os quais originaram os resultados deste trabalho. Tomou-se por base uma abordagem qualitativa, realizando entrevistas abertas com atores representantes da Rede de Atendimento SocioEducativo de Cabedelo/PB. A tipologia da pesquisa foi descritiva, quanto aos objetivos de estudo, e quanto aos meios, caracterizou-se como um estudo bibliográfico, documental e de campo, pela natureza da coleta dos dados. Os instrumentos foram observação direta nas reuniões da Rede, registros no diário de campo, entrevistas e conversas informais. Os resultados da pesquisa evidenciaram um mapa dos serviços e redes socioassistenciais, jurídicos, educativos, do lazer e culturais, em Cabedelo, e a fragilidade da participação das entidades governamentais e não-governamentais

**Palavras-chave:** Juventude. Socioeducação. Rede. Direitos Humanos.

## **Abstract**

This dissertation deals with the question of resocialization and the protection network for young people in conflict with the law, centring on the experience of the city of Cabedelo, in Paraíba state (Brazil). The study sought answers to the following questions: The National System of Socio-educational Assistance (SINASE) was implanted in the city of Cabedelo based on a human rights perspective? What are the fragilities and potentialities of SINASE in Cabedelo? How has the experience in Cabedelo affected the human rights of adolescents and young people in conflict with the law? The objectives of this study were elaborated on the basis of these questions taking as its general objective that of investigating and analysing the configuration of the Network of Integral Protection of Cabedelo based on the human rights perspective of young people in conflict with the law. With regard to the specific objectives, we sought to contextualize the socio-education policy in Cabedelo and the implantation of SINASE based on a human rights perspective, to analyse the functioning of the Network of Integral Protection based on the actors involved and to construct a socio-economic map of the network /social equipment in Cabedelo. In order to carry out the research, we developed a set of methodological procedures which covered the collection, treatment and analysis of the data on which the results of this study are based. We opted for a qualitative approach carrying out open interviews with actors representing the Network of Socio-educational Assistance. The research objectives were essentially descriptive making use of bibliographic and documental studies and fieldwork for the collection of data. The instruments employed included direct observation of the meetings of the Network, the use of a fieldwork diary, interviews and informal conversations. The results of the investigation revealed a map of the services and socio-assistential, juridical, educational, leisure and cultural networks in Cabedelo and, at the same time, the fragility of the participation of the governmental and non-governmental entities.

**Key words:** Youth. Socio-education. Network. Human rights.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Análise comparativa entre o Código de Menores extinto e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em vigor .....	46
Quadro 02: O Antes do ECA e o depois do ECA .....	48
Quadro 03: Os princípios que regem a Declaração dos Direitos Humanos .....	62
Quadro 04: Diretrizes do RIAD .....	66

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01: SINASE e sua organização .....	53
Figura 02: Sistema de garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes – SGDA .....	53
Figura 03: Funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes .....	54
Figura 04: Localização do Município de Cabedelo/PB .....	74
Figura 05: Índice de Desenvolvimento Humano de Cabedelo, período de 1991 a 2010 .....	75
Figura 06: Razão no ensino fundamental e médio, Cabedelo/PB .....	87
Figura 07: Dados População Infanto-Juvenil e População Infanto-Juvenil Rural e Urbana ..	93
Figura 08: Crianças e Adolescentes ocupados registrados no CADÚNICO .....	97

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Variação da taxa de homicídios de jovens, grupo de 100 mil, por UF 2015/16 ...	36
Gráfico 02: Risco relativo de um jovem negro ser vítima de homicídio em relação a um jovem branco, Brasil e UFs .....	37
Gráfico 03: A evolução de IDHM de Cabedelo/PB .....	77
Gráfico 04: Fluxo escolar por faixa etária de 1991 a 2010 .....	79
Gráfico 05: Fluxo escolar por faixa etária de 2000 a 2010 .....	81
Gráfico 06: Frequência Escolar de 6 a 14 anos, Cabedelo/PB.....	82
Gráfico 07: Frequência Escolar de 15 a 17 anos, Cabedelo/PB.....	85
Gráfico 08: O percentual da população com 18 anos ou mais, economicamente ativa desocupada, no período compreendido entre 2000 e 2010 .....	91

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AABB – Comunidade-Associação Atlética Banco do Brasil

ACESSUAS TRABALHO – Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centros de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DATA/SUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DPI – Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EDH – Educação em Direitos Humanos

FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

FUNDAC – Fundação de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente “Alice de Almeida”

IBGE – Índice Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP – Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MAVS/SAGI/MDS – Mapas Temáticos de Vulnerabilidade Social da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MOPS – Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos

MSE – Medida Socioeducativa

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PIA – Plano Individual de Atendimento

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo

PNBEM – Política Nacional de Bem-Estar do Menor

PNDH-3 – Programa Nacional de Direitos Humanos – 3ª versão

PNEDH – Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

SAE – Serviço de Assistência Especializada

SAM – Serviço de Assistência ao Menor

SEDH/PB – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba

SIDRA/IBGE – Sistema de Recuperação Automática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SIPIA – Sistema de Informação para Infância e Adolescência

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USF – Unidade de Saúde da Família

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1. JUVENTUDE, REDE E INTERSETORIALIDADE.....</b>	<b>23</b>
1.1 REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL .....	23
1.2 JUVENTUDE E INTERSETORIALIDADE.....	26
1.3 ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI .....	32
1.4 O INTERESSE DA PESQUISADORA SOBRE O TEMA.....	35
<b>2. JUVENTUDE, VULNERABILIDADE SOCIAL E VIOLÊNCIA .....</b>	<b>37</b>
2.1 DO ECA AO SINASE: MECANISMOS DE LUTA PELOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES/JOVENS.....	47
2.2 OS DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES/JOVENS NOS CENÁRIOS INTERNACIONAL E NACIONAL .....	60
<b>3 CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE CABEDELO/PB E A REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL PARA A JUVENTUDE EM CONFLITO COM A LEI .....</b>	<b>75</b>
3.1 A REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL NO MUNICÍPIO DE CABEDELO/PB: UM NOVO OLHAR PARA A INTERSETORIALIDADE.....	108
3.2 TECENDO A REDE DE CABEDELO/PB .....	117
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>133</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>139</b>

## INTRODUÇÃO

No contexto da realidade social brasileira, urgem mudanças que promovam novas estratégias de desenvolvimento econômico, garantam a afirmação democrática e minimizem a desigualdade social. Essas mudanças se tornam mais relevantes em relação à juventude, ator social emergente, quer se considere o seu atual peso demográfico, quer se considere a lógica de exclusão e marginalização a que se submete (e, portanto, as consequências das vulnerabilidades negativas desse segmento), ou quer se considere os jovens como protagonistas empoderados, ou atores estratégicos do desenvolvimento, ou ainda, como sujeitos de direitos.

A população mundial de 15 a 24 anos, em 2000, equivalia a 1.066 bilhão de jovens (17,6% da população total), sendo que cerca de 10% vivia na América Latina, 60% na Ásia e 16% na África (BANCO MUNDIAL, Pilotti e Camacho, 2003). Em 2005, segundo o informe da ONU, havia 1,2 bilhão de jovens: 200 milhões sobrevivendo com menos de R\$1 por dia, 88 milhões não tinham emprego e 10 milhões portavam o vírus da AIDS. Nesse contexto, a ONU alertava para o desafio (a ser enfrentado pelos Estados e pela sociedade em geral) de se encontrar formas sustentáveis para concretizar os direitos humanos dos jovens.

Tratar sobre a questão dos direitos humanos no cenário brasileiro, com tantas desigualdades, no qual a violência é parte do cotidiano das pessoas, se torna bastante desafiador. Os Direitos Humanos se referem aos direitos fundamentais de qualquer pessoa, independentemente de raça, gênero, orientação sexual, identidade de gênero, idade, religião, opinião política, origem nacional etc. O conjunto desses direitos visa resguardar a dignidade humana, tendo por base a realização dos princípios de igualdade, fraternidade e liberdade entre crianças, jovens, homens e mulheres.

A reflexão a que nos propomos nesta dissertação se volta para a compreensão dos direitos humanos de jovens em conflito com a lei. Para análise de tal atividade, partimos de uma pesquisa sobre o trabalho da Rede de proteção integral para os jovens em conflito com a lei, no município de Cabedelo/PB, baseado na doutrina de proteção integral a crianças e adolescentes/jovens, a qual visa a efetivação desses direitos, os quais foram outorgados pela Constituição Federal de 1988. Em 2010, o ano da realização do mais recente censo demográfico no Brasil, coordenado pelo IBGE, havia no país 51,3 milhões de pessoas de 15 a 29 anos. É uma fatia correspondendo a 26,1% do total da população brasileira.

Construir uma definição da categoria juventude, nesse sentido, não é fácil, principalmente porque os critérios que a constituem são históricos e culturais. É preciso reconhecer que, histórica e socialmente, a juventude tem sido considerada como fase de vida

marcada por uma certa instabilidade associada a determinados “problemas sociais”, mas o modo de apreensão de tais problemas também muda (Sposito, 1997, 2002).

Nesta dissertação, nos limitamos a explicitar a nossa posição, ressaltando a dimensão da diversidade presente na mesma. Entendemos, como Peralva (1997), que a juventude é, ao mesmo tempo, uma condição social e um tipo de representação.

De acordo com Abramo (2007), essa diversidade se concretiza com base nas condições sociais (classes sociais), culturais (etnias, identidades religiosas, valores) e de gênero, e também das regiões geográficas, entre outros aspectos.

Construir uma noção de juventude, na perspectiva da diversidade, implica não entender a juventude como uma etapa com um fim predeterminado, muito menos como um momento de preparação que será superado com o chegar da vida adulta. Entendemos a juventude como parte de um processo mais amplo de constituição de sujeitos, mas que tem especificidades que marcam a vida de cada um.

A juventude brasileira teve o seu reconhecimento no século XX, quando a ONU sinalizou o reconhecimento dos direitos humanos da juventude. Em 1985, a ONU instituiu o Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz, recomendando aos governos, órgãos das Nações Unidas e organizações não governamentais, que introduzissem a temática Juventude na agenda governamental ou no Macro Sistemas Políticos dos países periféricos, já que havia uma necessidade de enfrentamento de questões relacionadas à exclusão social, que ameaçavam grande contingente de jovens nesses países. A “agenda jovem” fora colocada em pauta no mundo e na agenda dos países-membros da organização Ibero-Americana de Juventude, bem como em eventos e fóruns internacionais. A importância da temática foi salientada em documento orientador para formulação de políticas para a Juventude das Nações Unidas (1985) e no seu Informe sobre a Juventude Mundial (2005); inserida no Capítulo 25 da Agenda 21 (1992), em frequentes pronunciamentos de autoridades nacionais e internacionais, a exemplo do presidente do Banco Mundial (Wolfenshon, 2004). Esta instituição inclui pela primeira vez a questão da juventude como linha de ação em sua Estratégia de Assistência ao País – EAP (2004/2007), publicada em setembro de 2003.

A Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) definiu como “jovem” o indivíduo pertencente à faixa etária de 15 a 29 anos, mas o conceito permitia certa flexibilidade, seja para mais ou para menos. A variação pode acontecer, esticando esse limite de acordo com o grupo social a que o jovem pertence, incluindo áreas rurais e de extrema pobreza. Entretanto, no Brasil, as políticas voltadas para a juventude são recentes e decorrentes de vários enfoques, como por exemplo: adolescência; prevenção e combate às drogas e à violência; assistência;

inclusão dos jovens em situação de risco; educação; acesso à informação através da inclusão digital; inserção de jovens no mercado de trabalho e mais recentemente dos enfoques do protagonismo juvenil e empoderamento, e da consciência de direitos e da cidadania. Tais enfoques estão presentes, de modo fragmentado, em vários programas e projetos focalizados, que representam facetas de uma realidade social e cultural complexa.

Essa população está longe de ser considerada homogênea. A noção de juventude é uma construção social e cultural com múltiplas relações e contextos sociais.

[...] A realidade social demonstra, no entanto, que não existe somente um tipo de juventude, mas grupos juvenis que constituem um conjunto heterogêneo, com diferentes parcelas de oportunidades, dificuldades, facilidades e poder nas sociedades. Nesse sentido, a juventude, por definição, é uma construção social, ou seja, a produção de uma determinada sociedade originada a partir das múltiplas formas como ela vê os jovens, produção na qual se conjugam, entre outros fatores, estereótipos, momentos históricos, múltiplas referências, além de diferentes e diversificadas situações de classe, gênero, etnia, grupo etc. (ABRAMOVAY; ESTEVES, 2007).

Esse segmento era visto, durante muito tempo, como um momento de transição entre a infância e a vida adulta, e somente em 2013 foi contemplada com o Estatuto da Juventude. No Brasil, para fins de políticas públicas com jovens, estendemos a definição para os indivíduos entre 15 e 29 anos, pertencentes a todos os estratos da sociedade. Aborda-se aqui, especialmente, uma juventude ainda mais esquecida: os jovens em conflito com a lei. A vitalidade por pertencimento leva os jovens à busca de uma identidade, e, de acordo com as oportunidades disponíveis e experiências vividas, trilham seus caminhos, nem sempre escolhidos, geralmente impostos, e que podem induzi-los a praticar atos ilícitos. Quando a grande mídia veicula notícias de adolescentes em conflito com a lei, estes se tornam grandes vilões: não há uma propositura de reflexão sobre o que gerou o ato. Apesar da proteção legal, é como se esses jovens não fossem cidadãos, tão pouco merecedores de direitos, quando, na realidade, seus direitos já lhes foram negados.

Percorrendo a história dos direitos humanos, percebemos o seu atrelamento a uma história de conquista, mas existe uma parcela da sociedade que não conhece a existência dos mesmos, pois vive em situação de extrema pobreza, e, portanto, vulnerável socialmente. Na promoção dos direitos humanos, é exigido o engajamento de órgãos públicos, representantes da sociedade civil e pessoas da comunidade, uma vez que é dever de todos promover e efetivar os direitos.

Situar o Direito de Adolescentes/Jovens no campo dos Direitos Humanos significa reconhecer essa população como titular de tais direitos, a partir da compreensão de sua condição

de cidadãos em situação peculiar de desenvolvimento, baseando-se em uma nova cultura da infância e da adolescência. Significa ainda que todas as normas de direito de adolescentes/jovens, especialmente aquelas relacionadas ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) devem ser interpretadas com base nesses direitos. O SINASE se estrutura dentro de uma lógica de reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes que vem sendo construída normativamente desde a Constituição Federal de 1988, e por meio de inúmeras políticas públicas organizadas intersetorialmente, por meio do Sistema de Garantia de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

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

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: diretrizes e eixos operativos para o SINASE traz um desafio e um chamado à integração intersetorial. E é por meio dessa proposta (SINASE, 2006) que se pode alcançar a participação dos(as) adolescentes e jovens em diferentes programas e serviços sociais e públicos. Para tanto, os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão estar articulados com os demais serviços e programas que tratam dos direitos dos(as) adolescentes e jovens (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização etc.). Isso mostra que cada instituição é incompleta, e a necessidade de trabalhar numa rede integrada, para que o desenvolvimento do(a) adolescente jovem e sua ressocialização/reintegração à sociedade aconteçam. A operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido. (SINASE, 2006, p.29)

Diante desse cenário, este estudo se constituiu por meio de uma pesquisa montada a partir de questões norteadoras, tais como:

- i. Como a política de atendimento socioeducativo está organizada no município de Cabedelo/PB?
- ii. A implantação do Sinase no município de Cabedelo aponta na perspectiva dos Direitos Humanos?

- iii. Quais as fragilidades e potencialidades do Sinase no município de Cabedelo e como isso vem afetando os direitos humanos dos adolescentes e jovens em conflito com a lei?

Diante dessas questões, os objetivos do processo de investigação que orientou esta dissertação convergiram para os seguintes objetivos:

No Objetivo Geral, propôs-se a investigação da configuração da Rede de Proteção Integral de Cabedelo/PB, no que se refere aos direitos humanos de jovens em conflito com a lei.

Quanto aos objetivos específicos,

- i. Contextualizar a política de socioeducação do município de Cabedelo/PB e a implantação do Sinase a partir da perspectiva dos Direitos Humanos (DH);

- ii. Analisar a Rede de Proteção Integral do município de Cabedelo/PB, com recorte no adolescente e juventude em cumprimento de medidas socioeducativas;

- iii. Construir um mapa socioeconômico do município de Cabedelo/PB. Para a execução da pesquisa, organizou-se um conjunto de procedimentos metodológicos que delinearão a coleta, tratamento e análise dos dados que originaram os resultados deste trabalho. Esses procedimentos conformaram-se a partir de passos, estratégias de enfrentamento dos desafios impostos à pesquisa, desdobramentos e reorganizações contínuas durante o período de construção desta dissertação.

Salienta-se que esta pesquisa é parte de um estudo maior do campo extensionista da Universidade Federal da Paraíba, em que esta pesquisadora atua. O estudo é intitulado “Socioeducação em Análise: Uma Inserção Social e Acadêmica com Adolescentes em Medida de Privação e Restrição de Liberdade”<sup>1</sup>. Nesse sentido, parte dos procedimentos da pesquisa que originou esta dissertação estava enveredada com a extensão ora citada.

A pesquisa foi autorizada pelo Comitê de Ética (Apêndice B), como parte do projeto de pesquisa e extensão intitulado “Socioeducação em Análise: Uma inserção social e acadêmica com adolescentes e jovens em medida de privação e restrição de liberdade”, do Centro de Ciências da Saúde da UFPB, com o Termo de Anuência devidamente assinado pela FUNDAC e o Judiciário de João Pessoa e Cabedelo, responsáveis pela socioeducação no Estado da Paraíba.

---

<sup>1</sup> Pesquisa autorizada de acordo com o Parecer Consubstanciado do CEP nº 2.357.841, do Comitê de Ética da UFPB.

A abordagem metodológica foi do tipo qualitativa, pela identificação com tema, questões e objetivos da pesquisa. Desse modo, orientamos a construção deste trabalho desde as etapas iniciais como uma tentativa de criar uma reflexão teórica, baseada na literatura voltada para a temática em questão. Realizamos entrevistas abertas com os atores representantes da Rede do município de Cabedelo/PB.

No que se refere à tipologia, em relação aos objetivos da pesquisa, ela se configurou como descritiva, pois a intenção era elaborar uma narrativa sobre o Sinase do Município de Cabedelo/PB, acerca dos direitos humanos de adolescentes e jovens em conflito com a Lei. Quanto ao delineamento da pesquisa, ela se caracterizou como um estudo bibliográfico, documental e de campo, pela natureza da delimitação da coleta de dados (GIL, 2010).

Nesse sentido, buscou-se respaldar as reflexões sobre a pesquisa adotando como principal referencial teórico a Teoria dos Direitos Humanos, pois esse foi o eixo central do estudo. Acredita-se, antes de tudo, tratar-se de um problema de direitos humanos. Empregamos também como referencial a Doutrina de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente (DPI), pois entendemos que não há como tratar de políticas públicas de proteção à juventude sem se basear na referida doutrina, assim como se faz necessária a utilização de documentos internacionais de proteção a esse segmento aprovados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Serviram também de referência outros organismos internacionais, como pactos e declarações. Quanto à pesquisa bibliográfica, utilizou-se muitos documentos da legislação nacional voltados para a adolescência e juventude, bem como autores como: Esteves (2007) e Abramovay (2015); e como referência no campo da Educação em Direitos Humanos, nos debruçamos nos escritos de Zenaide (2013), Adorno (2002), Comparato (2001), entre outros. Sobre Violência, dialogamos a partir de Zaluar (2004), Frota (2007) e Del Priori (2012). Em Educação Popular, nos pautamos nas escritas de Gadotti (2007) e Paulo Freire (1963,1970, 1978, 1981, 1987, 2000). A escolha desses autores se justifica porque se complementam e oferecem bons parâmetros para análise da exclusão social e educação em Direitos Humanos. Para análise dos dados desta pesquisa, nos respaldamos na proposta baseada por Guará (1998) e Inojosa (1999) e nas orientações contidas no caderno da SEDH/NECA, a título de comparação com os aspectos apresentados na experiência de Cabedelo/PB, para a construção de um trabalho em Rede.

O universo de pesquisa envolveu atores de entidades não governamentais, representantes da sociedade civil e setores públicos municipais que formam a Rede de Proteção Social de Cabedelo/PB, bem como profissionais da área da socioeducação. A escolha do município de Cabedelo se justifica pela demanda aparentemente diagnosticada enquanto

prestadora de serviços no município e residente local. A intenção é encontrar subsídios teóricos que possam facilitar a inserção prática da pesquisadora no município. Baseando-se numa visão cidadã, entende-se que o combate à violência depende de todos aqueles que prezam por uma sociedade mais justa e igualitária, em que os direitos, conquistados a duras penas, possam de fato ser respeitados.

Foram entrevistados 13 representantes da Rede, dentro de um universo de 140 membros, que livremente se colocaram à disposição de participar do referido estudo. Ressalta-se que esses membros participantes da pesquisa foram contatados nas reuniões da Rede que acontecem mensalmente. Outro instrumento utilizado foi a observação direta nas reuniões, sendo registrados os principais aspectos relacionados ao objeto de estudo no diário de campo. A amostra se constituiu pela amostragem não-probabilística, tendo critérios de acessibilidade, ou seja, trabalhamos com um grupo específico, e por razões éticas não o identificamos; entrevistamos apenas os voluntários. O principal critério era os participantes serem membros representantes da Rede de Proteção Integral do município de Cabedelo.

Para atender às questões norteadoras e objetivos da pesquisa, construiu-se um plano de trabalho. Esse plano levou em consideração a elaboração de um cenário social do município de Cabedelo, realizando um levantamento socioeconômico do território e construiu-se um mapa das instituições públicas da União, Estado e Município que atuam em Cabedelo. Para o levantamento socioeconômico do município, utilizou-se, como bases de dados, estudos e pesquisas realizadas pelos órgãos: Sistema de Recuperação Automática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (SIDRA/IBGE), IBGE – Cidades, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), Mapas Temáticos de Vulnerabilidade Social da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (MAVS/SAGI/MDS), Data Social/MDS, Senso do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos (MOPS/MDS), Sistema de Informações para Infância e Adolescência (SIPIA), dentre outros.

Para atender ao objetivo de construção do mapa dos serviços e redes socioassistenciais, jurídicos, educativos, lazer e culturais em Cabedelo, realizou-se um levantamento em forma de cadastro institucional no qual cada órgão da rede pública e da sociedade civil elencou suas ações e serviços. Essa etapa da pesquisa foi relevante para o município de Cabedelo, para que os representantes do poder público e a rede de proteção social tivessem condições de refletir sobre as possibilidades de construção de uma agenda pública que pudesse resultar na inclusão social dos adolescentes e jovens. Essa etapa da pesquisa envolveu a participação da pesquisadora em

reuniões da Rede de Proteção Integral de Cabedelo, realizadas mensalmente com a participação de instituições dos distintos campos das políticas públicas da cidade de Cabedelo/PB e sociedade civil.

A estrutura desta dissertação, portanto, está distribuída em três capítulos, sendo que no Capítulo I (intitulado Juventude, Rede e Intersetorialidade) refletimos acerca do termo Juventude e a importância da intersetorialidade nas políticas públicas voltadas aos jovens em conflito com a lei. A intenção desse capítulo é preparar o leitor para a temática a ser discutida ao longo da dissertação.

Para auxiliar nessa reflexão, no Capítulo II (Violência, Vulnerabilidade Social e Juventude) foi feito um breve resgate histórico da criação do ECA, chegando à obrigatoriedade da implantação do SINASE, lei mais atualizada sobre essa temática. Nesse capítulo, buscou-se situar o leitor sobre o caminho percorrido pela legislação vigente acerca da proteção de crianças e adolescentes/jovens, com ênfase destinada aos adolescentes em conflito com a lei.

No Capítulo III (Contextualização Socioeconômica do Município de Cabedelo/PB e a Rede de Proteção Integral para a sua Juventude em conflito com a lei), debruçou-se sobre o município de Cabedelo, investigando a oferta de políticas públicas voltadas para os adolescentes, assim como o trabalho desenvolvido pela Rede, baseado na Doutrina de Proteção Integral. A intenção foi refazer o percurso histórico da criação da Rede de Cabedelo e averiguar quais políticas públicas estão sendo desenvolvidas pelos gestores e sociedade civil para a proteção e reinserção social dos adolescentes em conflito com a lei. E, por fim, são apresentadas as considerações finais, as quais não pretendem esgotar o assunto, mas contribuir com novas reflexões sobre o objeto de estudo desta dissertação.

## 1. JUVENTUDE, REDE E INTERSETORIALIDADE

### 1.1 REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL

Etimologicamente, a palavra “rede” origina-se do latim *rete, retis*, com o sentido de: teia (de aranha); rede, laço; sedução; entrelaçamento de fios. A partir da noção de entrelaçamento, malha e estrutura reticulada, a palavra rede ganhou novos significados ao longo do tempo, passando a ser empregada em diferentes situações (MEIRELLES e SILVA, 2007, p. 5).

A maioria das concepções de Rede, em especial no campo das políticas sociais, remete para a noção de interconexão, articulação, parceria, interação, cooperação entre organizações governamentais e não governamentais; portanto, na defesa do pluralismo de bem-estar social, da corresponsabilização de todos, não apenas do financiamento das políticas sociais, mas na prestação de serviços sociais e na utilização dos recursos mobilizados por cada tipo de organizações.

Entende-se a Rede como um importante mecanismo na efetivação dos direitos humanos das crianças e adolescentes, visto que a garantia dos direitos humanos desse segmento implica e exige, além da afirmação normativa, a formulação de políticas públicas específicas capazes de superar um discurso retórico, promovendo, assim, uma atuação articulada e interdisciplinar de diferentes atores sociais.

A gestão compartilhada entre atores de uma rede, a partir de um planejamento conjunto e a busca por resultados coletivos com plena participação do Estado, que o Trabalho em Rede representa possibilita agilidade, melhor utilização de recursos e maior garantia de unidade e continuidade de programas das Redes de Proteção (GUARÁ, 1998, p. 32).

As conexões realizadas a partir da rede funcionam como meio de disseminar conhecimento e informação, além de promover a distribuição e desconcentração do poder, favorecendo o engajamento consciente dos atores participantes numa lógica de corresponsabilidade.

O termo Rede é usado e definido de modo distinto por diversas áreas do conhecimento. Na sociologia, para Castells (1998, p. 109), uma rede é “um conjunto de nós conectados, e cada nó, um ponto onde a curva se intercepta. Por definição, uma rede não tem centro, e ainda que alguns ‘nós’ possam ser mais importantes que outros todos dependem dos demais na medida em que estão na rede”.

Whitaker (1998) lembra que a estrutura em rede surge como contraposição à estrutura vertical, permitindo a horizontalidade das relações entre os membros. Para ele, o conjunto

resultante é como uma malha de múltiplos fios, que pode se espalhar indefinidamente para todos os lados, sem que nenhum dos seus nós possa ser considerado principal ou central, nem representante dos demais. Não há um “chefe”, o que há é uma vontade coletiva de realizar determinado objetivo. Essa malha, ou teia metafórica da rede, contribui para a compreensão e a análise de uma das formas como os indivíduos, grupos e organizações podem estabelecer relações mais cooperativas entre si. Corroborando, “A fruição da ação em rede provoca uma retomada da totalidade. Isto é, exige apreender a realidade social e nela agir como um complexo, um todo que é tecido junto. Impõe uma perspectiva que integre, organize e totalize” (NOGUEIRA, 2001, p. 35).

Gonçalves e Guará (2010, p. 14) definem rede como:

aquela que articula intencionalmente pessoas e grupos humanos, sobretudo como uma estratégia organizativa que ajuda os atores e agentes sociais a potencializarem suas iniciativas para promover o desenvolvimento pessoal e social de crianças, adolescentes e famílias nas políticas sociais públicas.

Corroborando-se com o pensamento dos autores e indaga-se o representante do CMDCA, ativo na Rede sobre como e o que os participantes da Rede têm realizado em prol da adolescência. Obtivemos como resposta:

Na verdade, a cultura brasileira é resistente a mudanças, principalmente em relação a crianças e aos adolescentes, né? Falamos dos adolescentes como aqueles que não querem crescer, principalmente os mais carentes, e não é nada disso, a gente sabe que se precisa de educação, cultura, esporte e a comunidade não sabe disso. Temos que mudar a mente das pessoas em relação a isso, e a rede tem tentado mudar esse pensamento. Em parceria com as ONGs que fazem parte do conselho, temos mudado o pensamento deles em relação ao que a mídia fala, que se é carente é infrator, e não é nada disso. Dentro da rede, eles podem participar, e, assim como dentro do conselho, também podem participar para tentar entender o que é política pública para adolescente. Porque nós queremos que eles saibam que a política deve ser mudada; que o que se precisa é de mais educação, mais educação, e mais educação, assim como no Brasil, em todo o mundo (Informante CMDCA-3).

Observa-se que o depoimento reforça a relevância do trabalho em rede e aponta para a importância da intersetorialidade e a necessidade de reflexão como potencial para mudança de visão de representantes da rede sobre os adolescentes em conflito com a lei. Dessa forma, demonstra a relevância das ações, a partir da rede.

Teixeira (2007) aponta que o termo “rede” tem sido utilizado na psicologia social para definir o universo relacional de um indivíduo, ou seja, o conjunto de relações e estruturas de apoio socioafetivo de cada um; na sociologia, que estuda as redes de movimentos sociais que

integram atores diversos, articulando o local, o global, o particular e o universal; na administração de empresas, ela é definida como a combinação de pessoas, tecnologia e conhecimento que substitui a corporação hierarquizada do modelo fordista, baseado em trabalho, capital e gerenciamento e na gestão intergovernamental, que vê a rede ou como um tópico oriundo da junção de política e administração, ou como modelo de gestão de políticas públicas, ou ainda como um novo modelo de governança que envolve os níveis local e global.

Além de o termo rede ser abordado em diversos campos, ele não tem um conceito único. O mesmo autor afirma “que há vários conceitos sobre rede, que se dividem em diferentes tipos, dependendo de sua natureza e objetivos: redes sociais, redes de políticas, redes de causalidades, redes semânticas e linguísticas, redes informacionais, virtuais, entre outras” (TEIXEIRA, 2007, p.15 - 16).

A partir dessa perspectiva, Teixeira (2007) aponta que não há concordância entre os estudiosos em relação ao conceito de redes, visto que alguns o utilizam como metáfora para demonstrar que as políticas públicas envolvem multiplicidade de atores diversos; outros o veem como uma ferramenta analítica valiosa para o estudo das relações entre atores e poder público; outros ainda o consideram um método de análise da estrutura social.

Mas este autor pontua que há uma ideia comum em todas as disciplinas que trabalham com as redes de políticas, que redes são:

um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam entre si recursos para perseguir esses interesses comuns, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns (TEIXEIRA, 2007, p. 16).

Essa malha, ou teia metafórica da rede, contribui para a compreensão e a análise de uma das formas como os indivíduos, grupos e organizações podem estabelecer relações mais cooperativas entre si.

Nas palavras de Nogueira (2001), a fruição da ação em rede provoca uma retomada da totalidade. Isto é, exige apreender a realidade social e nela agir como um complexo, um todo que é tecido junto. Impõe uma perspectiva que integre, organize e totalize.

Ao definir as linhas de ação da política de atendimento, relacionadas ao eixo da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, através do Sistema de Garantia de Direitos, o Estatuto da Criança e do Adolescente determina ações articuladas em redes interinstitucionais e intersetoriais.

A descrição da rede como uma “teia social” ou uma malha de múltiplos fios que se estabelece horizontalmente e se movimenta de maneira dinâmica e flexível, de acordo com a adesão de novos atores e ou instituições ou adequação do trabalho, possibilita sua visualização enquanto estrutura que viabiliza a articulação de ações diversificadas de forma complementar e interdependente. As conexões realizadas a partir da rede funcionam como meio de disseminar conhecimento e informação, além de promover a distribuição e desconcentração do poder, favorecendo o engajamento consciente dos atores participantes, numa lógica de corresponsabilidade.

Considerando a livre circulação de informações como um elemento básico da rede, o poder se desconcentra, por isso também a informação, que se distribui e se divulga para que todos tenham acesso ao poder que sua posse representa. Mais do que viabilizar a circulação de informações pertinentes, a rede, portanto, tem o potencial de mobilizar pessoas e instituições para a realização de ações conjuntas a favor de objetivos coletivos.

Trata-se do desenvolvimento de políticas em favor da infância e da adolescência na área da educação, da saúde, da assistência social, da cultura, da habitação, da segurança pública, dentre outras. Assim, a política de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, que faz parte da política de promoção dos direitos humanos, perpassa de forma transversal e intersetorial todas as políticas públicas, reafirmando a ideia de Políticas Públicas e marco legal da Socioeducação no Brasil, no imperativo cumprimento dos direitos desse segmento social, observando a sua integralidade e prioridade, como prevê a legislação brasileira.

## **1.2 JUVENTUDE E INTERSETORIALIDADE**

A crise política atual não é a única vivida pelos brasileiros. Já na década de 1970, os movimentos sociais organizados no Brasil iniciaram uma luta pela redemocratização do país. Um dos setores da sociedade que emergiu, se fazendo ouvir, foi a militância em prol das crianças e adolescentes, por meio do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR). Chamava-se, na época, Movimento de Alternativas Comunitárias (MAC). Em 1986, no I Encontro Nacional da militância, passou a ser designado Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR).

Era urgente uma mudança de postura do Estado frente à população infanto-juvenil. Nesse período, vigoravam os Códigos de Menores, de 1927 e 1979. O tratamento disponibilizado pelo mundo jurídico às crianças e aos adolescentes/jovens era o sistema tutelar, baseado na Doutrina da Situação Irregular, implícita no texto de 1927 e oficializada no artigo

2º do código de 1979. Considerava-se essa faixa etária como menores em situação irregular. Era como uma patologia social. Todos aqueles que, além de praticar infrações penais, eram vítimas de maus-tratos, abandono, abusos e negligências, estariam em situação irregular.

A partir da década de 1980, o Brasil retornou ao regime democrático. Era uma época de amplos debates nacionais, de envolvimento de vários atores sociais e políticos, de enorme pluralidade em termos de movimentos populares, sociais e/ou políticos. Seu ápice, a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, atendeu a um significativo número de reivindicações provenientes dos mais diversos setores da sociedade civil, priorizando de modo extensivo em seu texto a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

A Constituição de 1988 contemplou um número considerável de reivindicações do MNMMR. O próximo passo foi a luta pela aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pela defesa dos direitos por ele contemplados; a luta contra as chacinas de meninos e meninas, contra os abusos e a exploração sexual infanto-juvenil e a luta contra a redução da menoridade penal etc. Conquistou-se uma legislação que definia crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. A preocupação específica era destinada ao adolescente/jovem em conflito com a lei, suas possibilidades e condições de reinserção social, bem como das ações a serem desenvolvidas pelas instituições que os abrigasse.

Pode-se afirmar que o século XX foi marcado por inúmeras conquistas sociais. Mais tarde, em 13 de julho de 1990, os movimentos em prol de crianças e adolescentes conquistaram mais um de seus objetivos, ao ver a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), um marco para a população brasileira. Dentre as inovações advindas do ECA, ressalta-se a transformação de “menor” em “sujeito de direitos”, com acesso a bens e serviços, e que merece ter assegurado o direito a uma vida digna e com qualidade. Além disso, o Estatuto transforma crianças e adolescentes/jovens em cidadãos com direitos e deveres assegurados e garantidos em sua plenitude, visando uma Doutrina de Proteção Integral. Dois anos depois, em 1992, foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Morelli (2010, p. 51) destaca o século XX como aquele em que as crianças e os adolescentes ocuparam um amplo destaque na sociedade ocidental, seja por receberem atenção especial por parte das famílias ou pela preocupação que despertavam tanto em especialistas de diferentes áreas quanto no Estado.

O ECA rompe historicamente com um passado marcado pelo controle e repressão da população infanto-juvenil brasileira, que ganhou força contra o sistema punitivo do Código de

Menores, substituindo o castigo pela educação e pelos direitos humanos e reconhecendo as Crianças e os Adolescentes como sujeitos de direitos e deveres. No caso dos adolescentes, eles são sujeitos responsáveis por seus atos. Assim sendo, se suas ações transgredirem a lei, serão responsabilizados por sua conduta. Dessa forma, serão submetidos a um processo jurídico, e, conseqüentemente, se for o caso, ao cumprimento de medidas socioeducativas.

O século XX também foi palco da juventude brasileira, que teve o seu reconhecimento quando a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1985, sinalizou os direitos humanos da juventude e instituiu o Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz, recomendando aos governos, órgãos das Nações Unidas e organizações não governamentais que introduzissem a temática Juventude na agenda governamental ou no Macro Sistemas Políticos dos países periféricos, já que havia uma necessidade de enfrentamento de questões relacionadas à exclusão social, que ameaçavam grande contingente de jovens nesses países.

Mas, essa população está longe de ser considerada homogênea. A noção de juventude é uma construção social e cultural, com múltiplas relações e contextos sociais:

[...] A realidade social demonstra, no entanto, que não existe somente um tipo de juventude, mas grupos juvenis que constituem um conjunto heterogêneo, com diferentes parcelas de oportunidades, dificuldades, facilidades e poder nas sociedades. Nesse sentido, a juventude, por definição, é uma construção social, ou seja, a produção de uma determinada sociedade originada a partir das múltiplas formas como ela vê os jovens, produção na qual se conjugam, entre outros fatores, estereótipos, momentos históricos, múltiplas referências, além de diferentes e diversificadas situações de classe, gênero, etnia, grupo etc. (ABRAMOVAY; ESTEVES, 2007).

A juventude, durante muito tempo, era vista como um momento de transição entre a infância e a vida adulta, e somente em 2013 foi contemplada com o Estatuto da Juventude. No Brasil, para fins de políticas públicas com jovens, estendemos a definição para os indivíduos entre 15 e 29 anos, pertencentes a todos os estratos da sociedade.

Esse segmento social tem ganhado cada vez mais espaço na mídia, nas pesquisas acadêmicas e nos debates públicos. Tal espaço tem sido conquistado, principalmente, a partir do processo de redemocratização do país, que anuncia, por meio da sua carta constitucional e do Estatuto da Criança Adolescente (ECA), uma maior preocupação e interesse com o público jovem.

Conforme o relatório do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, (2011), considerada uma etapa da vida e não uma mera fase de transição, a juventude carrega sentido em si mesma. É nessa etapa que o indivíduo processa de maneira mais intensa a conformação

de sua trajetória, valores e a busca de sua plena inserção na vida social, bem como também existe uma maior energia e potencial para o engajamento.

Corroborando com o pensamento de Sposito (2003), embora se percebam características comuns aos jovens durante essa etapa geracional, a vivência da juventude para alguns é diferenciada, especialmente a partir de certos elementos. Assim, em virtude da diversidade de situações socioeconômicas e culturais que afetam os indivíduos nessa etapa do ciclo de vida, tem sido recorrente a importância de se tomar a ideia de juventude em seu sentido plural: juventudes.

Reconhecer que a experiência da juventude não acontece da mesma maneira para todos os jovens é o primeiro passo para compreendermos melhor os processos e questões que perpassam suas vidas.

Aquino, em 2009, afirma não existir consenso na demarcação dessa faixa etária, nem tampouco um único conceito para juventude, justamente por entender esse período como algo dinâmico, histórico, processual e em permanente construção, com variações temporais, culturais e sociais.

Abramovay, Castro, Pinheiro, Lima & Martinelli, (2002), alegam que o expressivo contingente de jovens existentes, principalmente quando comparado à população em geral, somado ao aumento da violência, da pobreza e da diminuição das oportunidades de emprego estão deixando a juventude latino-americana sem perspectivas para o futuro. As dificuldades se tornam maiores especialmente para a juventude que enfrenta situações sociais adversas, com pouca ou nenhuma cobertura das suas necessidades mínimas, o que dificulta uma participação ativa no processo de conquista da cidadania. Considerar as diversas questões que perpassam os problemas sociais, os quais atingem diretamente a parcela jovem da população, é compreender como se dão as relações no nosso mundo contemporâneo, caracterizado por um tempo que combina um acelerado processo de globalização com a manutenção das desigualdades sociais.

Novaes, (2007, p. 253), colabora com a discussão acrescentando que: pelo mundo afora, são os jovens os mais atingidos: tanto pelas transformações sociais, que tornam o mercado de trabalho restritivo e mutante, quanto pelas distintas formas de violência física e simbólica, que caracterizaram o final do século XX e persistem neste início do século XXI.

Pela perspectiva histórica, de acordo com Feixas (2006), Borrego e D'ávila (2005), nos séculos XVII e XVIII, os jovens seguiam o paradigma da idade adulta; entretanto, com a modernização do mundo ocidental, prolongou-se a infância, e a juventude tornou-se, no século XX, um sujeito social específico, pois a qualificação prévia dos jovens passou a ser necessária

para que esses ocupassem determinados cargos. Feixas (2002) pontua que Escolas e Universidades foram criadas, nas quais os jovens nascidos em um mesmo momento histórico e demarcados pelo limite etário compartilharam experiências similares, desenvolveram traços comuns e questionaram o poder paterno. Nasceram, assim, os conflitos entre gerações, desapareceu-se a antiga sociabilidade coletiva e a família voltou-se para a vida privada.

Em 1899 se impulso, em la legislación británica, la prohibición de encarcelar a los menores de 16 años al lado de los adultos; em 1908 se instauraron los tribunales de menores: eran medidas que punían de manifiesto El reconocimiento social de una nueva categoría de edad, situada entre la infancia y la mayoría de edad. Primero em los Estados: Unido e Grã Bretaña y después lo resto de países occidentalis, los jovenes comenzaron a retrasar su incorporación al mundo laboral y a passar cada vez más tempo em instituciones educativas. Escuelas e internados, prisiones e tribunales de menores, servir de ocupación y bienestar, todo iso formaba parte del reconocimiento social de un único status a quienes ya no eran niños pero que aún no eran plenamente adultos (FEIXAS, 2006, p. 4).

Peralva (1997) ressalta que, à medida que a escolarização se difundiu, subtraíram-se segmentos progressivamente mais amplos da população infantil às injunções do trabalho, retardando a entrada na idade adulta e dando espaço para o surgimento da juventude. No fim do século XIX, consolidou-se o processo de escolarização das crianças de classes populares, tornando-as objeto de uma ação socializadora sistemática por parte do Estado.

Nesse contexto, para Abramo (1994), a juventude surgiu nas sociedades ocidentais, orientada por critérios universalistas. Nessas sociedades, a socialização efetuada pela família não bastou para efetuar a plena integração dos indivíduos, visto que a passagem do universo infantil (família de orientação) para o universo adulto (família de procriação) se tornou mais complexa do que em sociedades primitivas, em decorrência da alta diferenciação de papéis; sendo necessário, portanto, outro grupo de socialização no qual o indivíduo em transição pudesse construir novas identidades e estabelecer novos vínculos de solidariedade. Dessa forma, a juventude foi conquistando cada vez mais voz.

Ribeiro (2004) assinala que desde a metade do século XX a juventude é disputada por duas importantes forças, ainda que “mais ou menos antagônicas”, quais sejam, por um lado, a noção de revolução, de não-acomodação, e, por outro, a publicidade, cristalizando um determinado ideal social que, passados mais de duzentos anos, “talvez jamais termine”, visto que: A ideia de liberdade pessoal, em nossa sociedade, está cada vez mais marcada por valores que associamos à mocidade. O corpo bem cuidado, a saúde, a liberdade até mesmo de desfazer

relacionamentos, a possibilidade de sucessivos recomeços afetivos e profissionais: tudo isso tem a ver com uma conversão do humano em jovem.

No Brasil, no ano de 2005, o governo federal instituiu a Política Nacional de Juventude (PNJ), que se destacou como um marco na agenda juvenil. Paralelamente, criou a Secretaria, o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem. Inicialmente destinado a jovens de 15 a 24 anos), conforme a faixa etária definida pela ONU, que não concluíram o ensino fundamental.

A Secretaria Nacional da Juventude é a responsável por formular, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude, além de promover programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para as políticas juvenis. A criação da Secretaria Nacional da Juventude é um marco no cenário da juventude brasileira. Cabe ressaltar que, desde sua instituição, a SNJ é gerida por jovens. Desde então, surgiram diversos Programas voltados para esse segmento. Foram implementadas principalmente ações voltadas ao trabalho, cultura e protagonismo juvenil.

Na mesma época, houve a criação do Conselho Nacional de Juventude, responsável por formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas para os jovens, bem como elaborar estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica desse público. O Brasil foi o primeiro país da América Latina a instituir um Conselho específico para a Juventude, o Conjuve, composto por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil, sendo esta maioria no colegiado e refletindo sobre as diversas formas de organização e participação da juventude brasileira (site da SRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA).

Em 2010, o ano da realização do mais recente censo demográfico no Brasil, coordenado pelo IBGE, havia no país 51,3 milhões de pessoas de 15 a 29. É uma fatia correspondente a 26,1% do total da população brasileira.

Para além dessas questões conceituais, a pauta da juventude é um assunto que se coloca como sendo um dos mais importantes, dentre os diversos problemas e questões cruciais que são verdadeiros desafios às políticas de desenvolvimento social na América Latina.

Enquanto pesquisadora, comungo da noção de juventude explicitada por Margulis e Urresti (1996b). Os autores afirmam a existência de muitos e diversos grupos juvenis, com características particulares e específicas, que sofrem influências multiculturais e que, de certa forma, são globalizados. Portanto, não há uma cultura juvenil unitária, um bloco monolítico, homogêneo, mas sim culturas juvenis, com pontos convergentes e divergentes, com pensamentos e ações comuns, porém, muitas vezes, completamente contraditórias entre si. Até

porque, e conforme bem acrescentam os autores, vivencia-se a condição juvenil de diferentes maneiras, em função das diferenças sociais e de parâmetros concretos, como o dinheiro, a educação, o trabalho, o lugar de moradia, o tempo livre etc. Logo, a definição da categoria juventude em hipótese alguma pode ser a mesma para todos aqueles que nela estão enquadrados.

Aborda-se, nesta dissertação, uma juventude ainda mais esquecida, os jovens em conflito com a lei. A vitalidade por pertencimento leva o jovem em busca de uma identidade, e, de acordo com as oportunidades disponíveis e experiências vividas, trilham seus caminhos, nem sempre escolhidos, geralmente impostos, e que podem induzi-los a praticar atos ilícitos. Observa-se que o fator primordial dessa problemática encontra-se na expressão da questão social, que leva muitos membros familiares ao desemprego, à fome, à miséria, dentre outras problemáticas sociais.

### **1.3 ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI**

Percorrendo a história dos direitos humanos, percebemos o seu atrelamento a uma história de conquista, a partir de uma construção cotidiana. No entanto, existe uma parcela da sociedade que desconhece a existência desses direitos, a despeito dos jovens em conflito com a lei, pois geralmente vivem em situação de extrema pobreza, e, portanto, vulneráveis socialmente. Na promoção dos direitos humanos, então, é exigido o engajamento de órgãos públicos, representantes da sociedade civil e pessoas da comunidade, uma vez que é dever de todos promover e efetivar os direitos humanos.

Situar o Direito dos Jovens no campo dos Direitos Humanos significa reconhecer essa população a partir da compreensão de sua condição como cidadãos em condição peculiar de desenvolvimento. Significa ainda que todas as normas de direito dos jovens garantem tais prerrogativas, especialmente aquelas relacionadas ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), cuja estrutura está imersa na lógica de reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes/jovens, cuja construção é normativa, desde a Constituição Federal de 1988 e por meio de inúmeras políticas públicas organizadas intersetorialmente, mediante o Sistema de Garantia de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, e posteriormente com o Estatuto da Juventude.

"Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e

respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações" (Art. 2 da Resolução 113 do CONANDA).

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: diretrizes e eixos operativos para o SINASE traz um desafio e um chamado à integração intersetorial. É por meio dessa proposta (SINASE, 2006) que se pode alcançar a participação dos(as) jovens em diferentes programas e serviços sociais e públicos. Para tanto, os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão estar articulados com os demais serviços e programas que tratam dos direitos dos(as) jovens (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização etc.).

Isso mostra que cada instituição é incompleta, e a necessidade de trabalhar numa rede integrada, para que o desenvolvimento do(a) jovem, e sua ressocialização/reintegração à sociedade aconteçam. A operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes/jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido (SINASE, 2006, p. 29).

Volpi (2010) sinaliza que as medidas socioeducativas são aplicadas e operadas de acordo com as características do conflito com a lei, circunstâncias sociofamiliares e disponibilidades de programas e serviços em nível municipal, regional e estadual.

Ressalta-se que tais determinações evitam interpretações equivocadas dos artigos do ECA e às vezes pouco aprofundadas sobre a operacionalização dessas medidas. O SINASE é fruto de vários encontros nacionais promovidos pelo Sistema de Garantia de Direitos (SGD), pelos movimentos sociais e entidades que buscavam discutir as questões do processo de atendimento socioeducativo como canal de acesso aos direitos e à construção de cidadania. Trata-se de uma política destinada à inclusão social de adolescentes e jovens em conflito com a lei, que se relacionam com os diferentes sistemas e políticas públicas e sociais que procuram atender aos preceitos pedagógicos das medidas socioeducativas, conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente e a legislação brasileira.

Com o aumento do número de jovens em conflito com a lei, o Estado, buscando ampliar alternativas de atendimento, criou o Sistema Nacional de Socioeducação (SINASE). Trata-se de um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução das medidas socioeducativas de modo intersetorial, incluindo os sistemas estaduais, distritais e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescentes em conflito com a Lei.

Segundo Graciani (2001), a prática intersetorial se estabelece a partir de fluxos de atendimento que sejam capazes de conhecer as demandas sociais do território, para uma melhor intervenção do gestor municipal, na construção de políticas públicas adequadas às demandas de seu município. O Ministério de Desenvolvimento Social defende que a promoção da articulação intersetorial<sup>2</sup> é uma importante ferramenta de garantia de direitos, pois potencializa a rede de proteção social, com a integração de diversos saberes e práticas capazes de apresentar respostas inovadoras à complexidade das situações de vulnerabilidade e risco social dos territórios.

Um dos preceitos do SINASE é o trabalho em Rede. O termo rede tem sido utilizado em diferentes disciplinas, como a psicologia social, a sociologia, a informática etc. Para entender o fenômeno das redes, Miller propõe:

uma abordagem do construtivismo social, baseado no método fenomenológico. É através da interação dos participantes na rede de políticas que as impressões e experiências ganham significado, para além dos interesses egoístas individuais. Nesse caso, a ênfase deixa de ser na perseguição dos objetivos comuns para focar o processo comunicacional, por meio do qual os membros da rede compartilham um conjunto de valores, conhecimentos e percepções dos problemas (MILLER, 1994, p. 380).

A articulação intersetorial deve ser uma estratégia de potencialização de resultados, por isso não deve ser mero arranjo informal: recomenda-se que as instituições elaborem protocolos e criem normas contínuas para que as ações em Rede de Proteção se tornem efetivas na promoção dos Direitos Humanos; a metodologia de trabalho deve envolver escolas, postos de saúde, unidades de formação profissional, representantes da área de infraestrutura, habitação, esporte, lazer e cultura, dentre outros (MDS, 2009, p. 28).

Tais fatores impulsionaram o Estado a adotar formas mais ampliadas de gestão pública sob o viés da articulação político-administrativa, seguindo dessa forma uma estrutura proposta de redes. Não que seja uma forma que vai garantir a segurança do acesso aos direitos sociais

---

<sup>2</sup>Articulação Intersetorial pressupõe a ideia de conexão, vínculo, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços, respeito à diversidade e às particularidades de cada setor. A organização das políticas públicas por setores ou segmentos impõe a adoção da ótica intersetorial e de trabalho em rede para compreensão e atuação sobre os problemas, o que está previsto no ECA, ao estabelecer que a política será implementada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios (SINASE, 2010, p. 21).

então conquistados, mas uma possibilidade de “aperfeiçoar quanto aprimorar a eficiência e a legitimidade da formulação das políticas” (BORZEL, 2008, p. 218).

#### **1.4 O INTERESSE DA PESQUISADORA SOBRE O TEMA**

O interesse da pesquisadora sobre o tema surgiu por intermédio de uma trajetória de ações voltadas ao segmento da juventude. Em meados dos anos 1990, oportunizou-se, durante o percurso na graduação do curso de fonoaudiologia, a participação em um trabalho de extensão da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). O trabalho era desenvolvido pelo Núcleo de Trabalhos Comunitários (NTC-PUC/SP): tratava-se de uma equipe multidisciplinar que atendia as demandas das classes menos favorecidas em situação de vulnerabilidade social, numa faixa etária bastante extensa que compreendia crianças e jovens de 10 a 29 anos, com atividades lúdicas do projeto intitulado “Ônibus Ludicidade”, atividades de musicalização e alfabetização de adultos e apoio institucional aos Guardadores de Carros do entorno da universidade.

As atividades foram se intensificando, sendo desenvolvidos cursos de capacitação para os servidores municipais da cidade de São Paulo, nas áreas de educação e saúde. O Núcleo sediou e realizou o primeiro curso de Formação de Educadores Populares no Brasil. Posteriormente, firmou uma parceria com a Fundação Banco do Brasil, mediante a qual seus integrantes se responsabilizaram em formar os educadores dos municípios brasileiros que aderissem ao Programa Associação Atlética do Banco do Brasil – AABB Comunidade. Foi nesse momento que esta pesquisadora conheceu a região Nordeste do país e se encantou com o modo de vida e as possibilidades de inserção em atividades voltadas para crianças e adolescentes.

Certa da escolha, mudou-se para o interior de Pernambuco, onde exerceu a Coordenação dos Programas Federais, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Agente Jovem. Enquanto educadora social e fonoaudióloga, sempre teve a preocupação em colaborar com o processo de desenvolvimento da comunicação dos adolescentes e jovens atendidos pelos programas, cuja habilidade poderá facilitar suas relações na sociedade, pois acredita que a cidadania é conquistada por meio de conhecimento e reivindicação dos direitos. Portanto, saber se comunicar de forma clara é imprescindível nesse processo.

Anos mais tarde, os ventos da vida a trouxeram para viver na Paraíba, no município de Cabedelo. Dessa vez, a oportunidade surgida foi na secretaria de saúde, no setor de Atenção Básica, para atuar como fonoaudióloga, mediante o Programa Federal Núcleo de Apoio à Saúde

da Família (NASF). Essa atuação permitiu uma inserção em oito Unidades de Saúde da Família (USFs), oportunizando o conhecimento em profundidade de oito bairros do município. Apesar de responder enquanto técnica, não podia anular situações de vulnerabilidades sociais que muitas vezes agravavam a saúde não só do paciente em atendimento, mas das famílias atendidas. Deparou-se com situações cujo paciente tinha um adolescente em conflito com a lei.

A pesquisadora sentiu a necessidade de colaborar com essas famílias, na tentativa de orientá-las, para que pudessem, apesar da dor, passar por esse momento com discernimento.

Resolveu participar de uma seleção de mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Paraíba, e conseguiu aprovação. Ao ingressar no mestrado, a turma recebeu uma proposta de estudo, com o intuito de articular ações de pesquisa com o ensino e a extensão, fruto do diálogo e da parceria institucional entre a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e a Fundação de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente (FUNDAC). Tal pesquisa intitulou-se “Socioeducação em Análise: Uma Inserção Social e Acadêmica com Adolescentes em Medida de Privação e Restrição de Liberdade”.

Apresentou-se a pesquisa com a intenção de fortalecer vínculos entre as/os mestrandas/os e docentes de diversas áreas do conhecimento e a gestão pública, para a implementação de ações voltadas para a efetivação de políticas públicas. Essa proposta foi solicitada pela FUNDAC e aceita pelas mestrandas/os, para que estes pudessem, dentro da disciplina “Políticas Públicas em Direitos Humanos”, desenvolver uma experiência de pesquisa tratando das medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade. Tratava-se, enfim, de um projeto integrado de cooperação com abordagem interdisciplinar, com inserção e impacto social e acadêmico, abrangendo a produção do conhecimento e a promoção dos direitos humanos.

Vislumbrou-se, a partir desta pesquisa, a possibilidade de um recorte temático para mapear as ações e a configuração da Rede de Proteção Integral, serviços socioassistenciais, de lazer, culturais e educacionais existentes no município de Cabedelo/PB, em relação aos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. Apresenta-se um panorama das concepções que norteiam a oferta de políticas públicas para as juventudes, com o intuito de fornecer subsídios à compreensão da aplicabilidade do preceito da proteção integral, em especial no tocante àquelas que têm como sujeitos participantes os adolescentes em conflito com a lei.

Foi feita uma reflexão sobre o desafio de efetivação dos direitos humanos de adolescentes e jovens, percorrendo o processo histórico da construção da concepção de direitos e os desafios que nos apresentam cotidianamente.

## 2. JUVENTUDE, VULNERABILIDADE SOCIAL E VIOLÊNCIA

A partir da década de 1990, a juventude passou a ter mais visibilidade nas agendas públicas. Pela primeira vez, na história brasileira, os jovens foram vistos como sujeitos de direitos (PAIS, 2003). De acordo com Tiriba e Fischer (2011), o termo juventude pode ser compreendido como uma fase da vida de transição entre a heteronomia da infância e a autonomia do adulto. A duração e as características dessa fase variam muito, em função dos sujeitos concretos a quem se está referindo, e, também, da perspectiva teórica adotada. Cabe ressaltar que o Estatuto da Juventude, aprovado em 2013, define como jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos. Atualmente, a faixa etária está contemplada no Estatuto da Juventude, mas nem sempre isso aconteceu sem que a abordagem dessa faixa etária da população resvalasse no preconceito. Políticas públicas formuladas nas áreas de assistência social, da educação e segurança pública, carregam o estigma da “juventude problema”, pois esse segmento da sociedade é comumente apresentado com enfoque negativo, sempre como vítimas ou protagonistas de violência.

Na visão de Frota (2007, p. 67):

A consciência da exclusão faz emergir a consciência da identidade de marginal também como situação imposta socialmente. É interessante, pois, observar que os indivíduos lançam mão da mesma qualidade particular sobre o qual se apoia a representação do corpo vagabundo (adereços, tatuagens) para conquistar prestígio e assinalar sua especificidade no jogo da vagabundagem.

De acordo com a autora, a necessidade de pertencimento, nessa fase do desenvolvimento humano, leva o jovem em busca de uma identidade, e, conforme as oportunidades disponíveis e experiências vividas, irá “se enquadrar” em um modelo/personagem. Aos olhos da sociedade, ao praticar um delito, de modo geral, poderá ser visto como vilão. No entanto, a partir da leitura da obra de Frota, percebe-se que a maioria dos internos em instituições de socioeducação se colocam como vítimas, apenas se defendendo da agressão sofrida, seja contra eles ou contra sua família.

A veiculação de notícias envolvendo jovens e adolescentes em conflito com a lei<sup>3</sup> tem estado constantemente em evidência na mídia, a exemplo de assaltos que resultam em mortes,

---

<sup>3</sup> A Convenção Internacional sobre Direitos da Criança (1989), ratificada pelo Brasil em 1990, propôs uma nova concepção de política de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei. Outros instrumentos jurídicos de caráter internacional apontam diretrizes para a aplicação e execução das medidas socioeducativas, tais como as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil ou Regras de Beijing (1985), as Regras Mínimas das Nações Unidas para os Jovens Privados de Liberdade (1990), as Diretrizes das Nações

homicídios por vingança e assassinatos como queima de arquivo no tráfico de drogas etc. Mas, se por um lado os jovens estão engrossando as estatísticas criminais como autores dos delitos, por outro, eles compõem hoje, no Brasil, um triste quadro: o das vítimas. Chamo de vítimas tanto os que morrem assassinados como aqueles que matam. Para Frota, o meio urbano é violento na medida em que:

A cidade revela-se como o lugar, por excelência, de um tipo específico de violência: aquela que se dá contra o indivíduo. Nela podem ocorrer variadas tensões e fragmentações, desigualdades e alienações, fermentando agressões e destruições que atingem pessoas, coisas, ideias, sentimentos, atividades e ilusões. Em um instante, alguém pode ser atingido, mutilado, deformado, arruinado ou assassinado (FROTA, 2007, p. 87).

Em meio a tantas formas de violência, aquelas praticadas por adolescentes e jovens têm estado constantemente em debate na sociedade, em decorrência do aumento do número de atos infracionais praticados por esse segmento, especialmente nos principais centros urbanos.

É conveniente destacar que os jovens das classes populares, se comparados a outros estratos da sociedade, são os mais atingidos por esses fenômenos. Podemos atribuir essa situação ao que aponta uma vasta bibliografia: a precariedade dos serviços públicos e das condições de vida, a falta de oportunidades de emprego e lazer e as restritas perspectivas de mobilidade social são potenciais motivadores de ações violentas.

Segundo Rosa (2001), a violência está para além do crime. Estamos diante de um fenômeno social ancorado e reproduzido de forma subjetiva e expresso igualmente sob forma de violência. O crime é a face mais descarada da violência, que se constitui numa cortina de fumaça, desviando a atenção da opinião pública de suas determinações. Por exemplo, uma criança ou adolescente trabalhando como cortador de cana na zona rural não é visto como objeto de violência, afinal, “é melhor trabalhar do que assaltar! (me assaltar)”. O trabalho precoce das crianças é apenas uma face da “naturalização” da violência, nesse complexo tecido social (ROSA, 2001 p. 183).

Assim, tendo em vista a situação em que vivem os jovens de camadas populares, as esferas convencionais de sociabilidade já não oferecem respostas suficientes para preencher as expectativas desses jovens. Nos vazios deixados por essas esferas, constitui-se outra

circunstância, cuja marca principal é a transgressão como um subterfúgio de sobrevivência para o jovem.

São estigmatizados e impulsionados para a inserção social no imediato, trabalhando, pedindo, roubando e tendo a sua infância e juventude também roubadas; vivendo numa situação de miserabilidade, e, por conseguinte, também não conseguem satisfazer as suas necessidades básicas, nem tampouco acessar os seus direitos, vivendo em situação de vulnerabilidade social. Nas palavras de Goffman,

A sociedade estabelece os meios de categorizar as pessoas e o total de atributos considerados como comuns e naturais para os membros de cada uma dessas categorias: Os ambientes sociais estabelecem as categorias de pessoas que têm probabilidade de serem neles encontradas. As rotinas de relação social em ambientes estabelecidos nos permitem um relacionamento com "outras pessoas" previstas sem atenção ou reflexão particular. Então, quando um estranho nos é apresentado, os primeiros aspectos nos permitem prever a sua categoria e os seus atributos, a sua "identidade social" – para usar um termo melhor do que "status social", já que nele se incluem atributos como "honestidade", da mesma forma que atributos estruturais, como "ocupação" (GOFFMAN, 1963, p. 5).

Compreende-se como um outro aspecto perverso da vulnerabilidade que gera a violência, a escassez de recursos materiais ou simbólicos dedicados a indivíduos ou grupos excluídos da sociedade. O não acesso a determinados insumos, como educação, trabalho, saúde, lazer e cultura diminui as chances de aquisição e aperfeiçoamento desses recursos, que são fundamentais para que os jovens tenham acesso às suas necessidades básicas, o que acaba por envolvê-los numa atmosfera de violência.

A partir de Carvalho e Peixoto (1972, p. 54), no que se refere à vulnerabilidade, ela é tomada como a “qualidade de vulnerável”, sendo que o termo passou a significar a suscetibilidade “de ser ferido ou atacado; diz-se do ponto por onde uma pessoa pode ser atacada ou ferida”.

Entende-se vulnerabilidade social como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade de recursos materiais ou simbólicos dos atores e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade civil. A situação de vulnerabilidade aliada às turbulentas condições socioeconômicas ocasiona uma grande tensão entre os jovens, o que agrava diretamente os processos de integração social, e, em algumas situações, fomenta o aumento da violência e da criminalidade.

A violência embora, em muitos casos, associada à pobreza, não é sua consequência direta, mas sim da forma como as desigualdades sociais, a

negação do direito ao acesso a bens e equipamentos como os de lazer, esporte e cultura operam nas especificidades de cada grupo social desencadeando comportamentos violentos (ABRAMOVAY; PINHEIRO, 2003, p. 1).

Atualmente, uma nova modalidade de violência tem feito parte da realidade dos jovens brasileiros, os chamados jovens da geração “nem, nem”. O relatório do Banco Mundial Competências e Empregos – Uma Agenda para Juventude analisa dados de 2015, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), do IBGE, em que um em cada cinco jovens não está na escola, em treinamento ou trabalhando. Uma em cada cinco pessoas da respectiva faixa etária estava sem ocupação. Esse número representa 19,6% da população de 15 a 29 anos. Mais do que a população do Estado de Pernambuco. Fato alarmante, pois esses moços e moças se tornam vulneráveis socialmente; são estigmatizados, violentados e violentos, e impulsionados para a inserção social no imediato: pedindo, roubando e tendo a sua juventude conduzida para as armadilhas da violência.

Zaluar (2004) afirma que, para as famílias que vivem um processo de exclusão social e cujos jovens são vulneráveis socialmente, o crime faz parte do seu cotidiano, e, ao integrar-se nesse mundo, a exemplo do tráfico de drogas, os jovens têm que seguir as regras impostas: turnos de trabalho, hierarquias e códigos de comportamento, entre outros, assumindo todos os riscos provenientes dessa inserção.

Esse mundo é permeado por medo, fugas, torturas, humilhações e mortes. O perigo está sempre por perto, no enfrentamento com a polícia ou com as gangues adversárias. As principais vítimas dos crimes violentos são os próprios jovens, principalmente os pobres, por causa da cadeia de vinganças pessoais de que são prisioneiros, especialmente cruel entre os traficantes de drogas (ZALUAR, 2004, p. 34).

Na concepção de Zaluar (2004), para o jovem ingressar e ser aceito nas quadrilhas, é preciso provar coragem e ser dono de si, no caso de ter que dominar a vítima ou o inimigo. Entretanto, essa é uma ilusão momentânea de poder absoluto, porque esse mesmo jovem pode ser o objeto da violência de membros de seu próprio grupo, de policiais ou ainda de seus inimigos.

Uma vez capturados pelo mundo do crime, sedutor por seu ganho fácil, os adolescentes/jovens cometem atos infracionais, e se forem flagrados estarão sujeitos a penalidades em regime de progressão com medidas socioeducativas, conforme previsto no ECA.

Correntemente, esses adolescentes e jovens envolvidos nesses atos violentos estão na faixa etária de 15 a 24 anos, pertencem ao sexo masculino e são pobres e negros, ou seja, a população jovem é a mais penalizada pela violência, pobreza e exclusão.

A questão racial é outro fator importante que deve ser levado em consideração, pois está atrelado à vulnerabilidade social. Ao discutir a violência contra jovens, o Atlas da Violência 2018 traz mais uma evidência da desigualdade vivenciada pelos jovens negros: sete estados brasileiros registraram taxas de homicídios entre não negros de apenas um dígito. Dentre eles, a Paraíba (5,8%). No entanto, em 2016, por exemplo, a taxa de homicídios de negros foi duas vezes e meia superior à de não negros (16,0% contra 40,2%). Em um período de uma década, entre 2006 e 2016, a taxa de homicídios de negros cresceu 23,1%. No mesmo período, a taxa entre os não negros teve uma redução de 6,8%. Cabe também comentar que a taxa de homicídios de mulheres negras foi 71% superior à de mulheres não negras (IPEA; FBSP, 2018).

Conforme Adorno (2002), essa situação é tão grave no Brasil que a configuração demográfica registra um déficit de jovens do sexo masculino apenas comparável àquele verificado em sociedades que estão em guerra.

Del Priori (2012) argumenta que os processos de socialização tradicionais parecem ter se rompido, uma vez que a socialização através dos laços de obediência, respeito e dependência do mundo adulto foram trocados por uma autonomia barulhenta. E a referida autora questiona se essa configuração se dá pela influência da televisão, pela falta de autoridade dos pais ou pela pobreza e exclusão social de uma imensa parcela de brasileiros.

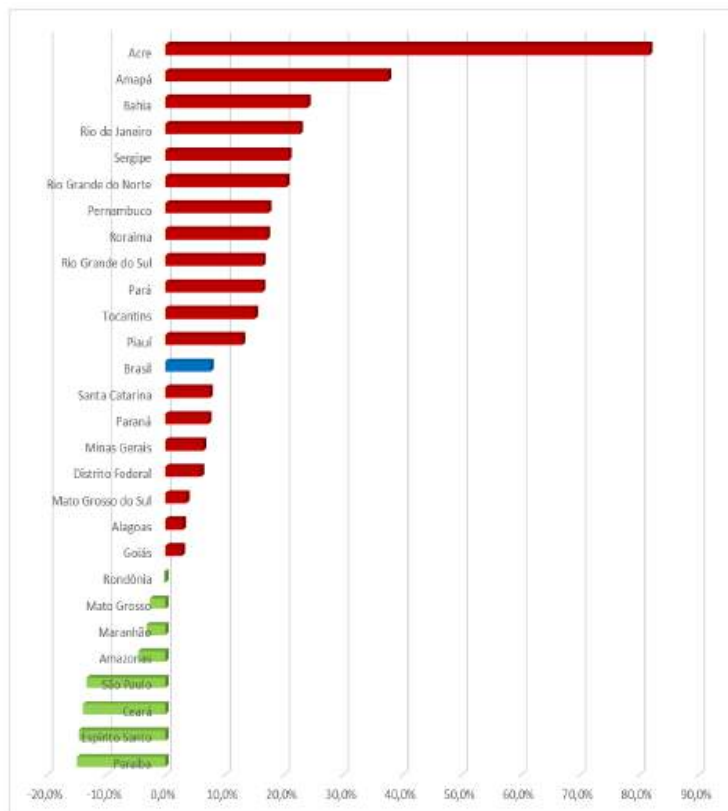
[...] Mas, e se tudo isso secretasse, nas margens da sociedade, uma brutal delinquência juvenil, ou, mesmo se entre as famílias mais equilibradas nas quais a presença dos pais e o excesso de amor substituem a educação, gerando um profundo mal-estar feito de incompreensão e brigas? Ora, essa quase onipresença infantil nos obriga, pois, a algumas questões. Terá sido sempre assim? O lugar da criança negra na sociedade brasileira terá sido sempre o mesmo? Como terá ela passado do anonimato para a condição de cidadã, com direitos e deveres aparentemente reconhecidos? Numa sociedade desigual e vincada por transformações culturais, teremos, ao longo dos tempos, recepcionado nossas crianças da mesma forma? Sempre choramos, do mesmo jeito, a sua perda? Que marcas trazem as crianças de hoje, daquelas que as antecederam no passado? Mas há, também, questões mais contundentes, tais como, por que somos insensíveis às crianças negras que mendigam nos sinais? Por que as altas taxas de mortalidade infantil, agora, começando a decrescer, pouco nos interessam? Essas respostas, entre tantas outras, só a história pode dar (DEL PRIORI, 2012, p. 232).

As indagações da autora suscitam reflexões, pois estatisticamente, nas Unidades de Socioeducação, em meio fechado e nos presídios, a maioria dos apenados, não coincidentemente, são pobres e negros.

A vitimização por homicídio de jovens (15 a 29 anos) no país é fenômeno denunciado ao longo das últimas décadas, mas que permanece sem a devida resposta em termos de políticas públicas que efetivamente venham a enfrentar o problema. Os dados de 2016 indicam o agravamento do quadro em boa parte do país: os jovens, sobretudo os homens, seguem prematuramente perdendo as suas vidas (IPEA; FBSP, 2018, p. 32).

O referido Atlas da Violência destaca o trabalho realizado por alguns estados para a diminuição dos homicídios: entre eles, está o estado da Paraíba, cujas taxas diminuíram entre 13,3% e 14,9% no ano de 2016. Nesse estado, em 2011, o governo se envolveu diretamente na questão da segurança pública e lançou o programa “Paraíba pela Paz”, ocasionando diminuições gradativas nas taxas de homicídio. Até 2010, a Paraíba ocupava a 3ª posição no ranking nacional como uma das capitais mais violentas do país, enquanto hoje ocupa a 18ª posição nesse ranking, conforme dados a seguir:

**Gráfico 01: Variação da taxa de homicídios de jovens, por grupo de 100 mil, por UF (2015/2016)**



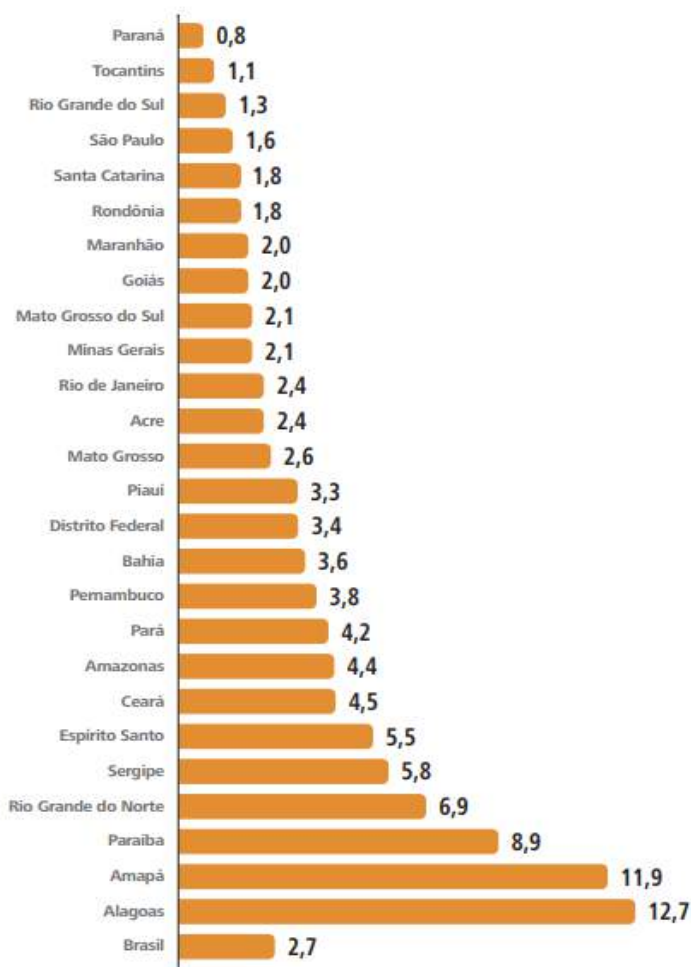
**Fonte:** IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e MS/SVS/CGIAE – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, 2017.

No entanto, ao pesquisarmos no Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (2017), feito pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), a Paraíba é o terceiro estado do Brasil onde jovens negros

têm mais chances de serem vítimas de homicídio que brancos. O dado apresentado mostra que a chance de um jovem negro na Paraíba ser morto é cerca de 8,9 vezes maior do que a de um jovem branco.

O estudo da SNJ indicou que as jovens negras na Paraíba têm 5,6 vezes mais chances do que as jovens brancas de serem vítimas de homicídio. A Paraíba foi qualificada como estado com alta vulnerabilidade para a população negra e a 8ª unidade da federação que apresenta maior desigualdade entre negros e brancos, sendo a 5º entre os estados nordestinos.

**Gráfico 02: Risco relativo de um jovem negro ser vítima de homicídio em relação a um jovem branco, Brasil e UFs.**



**Fonte:** Índice de Violência Juvenil – Violência e Desigualdade Racial, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

O Estado da Paraíba só fica atrás de Alagoas (12,6) e Amapá (11,9). Em termos comparativos, o risco relativo de um jovem negro ser vítima de homicídio em relação a um jovem branco no Brasil é 2,7 vezes maior. No recorte feito por gênero, a Paraíba continua no terceiro lugar do ranking negativo.

O Plano Estadual de Convivência Familiar e Comunitária da Paraíba vai citar Sierra e Mesquita (2006), no sentido de direcionar a política social para a redução dos fatores de vulnerabilidade que ameaçam o bem-estar da população infanto-juvenil, que mostra que os riscos inerentes à dinâmica familiar são problemas relacionados ao alcoolismo, aos conflitos entre casais que fazem da criança a testemunha de ofensas e agressões; enfim, toda forma de violência doméstica, traumas, abusos sexuais, carências afetivas, fugas para a situação de vivência de rua etc.

Esses não são os únicos riscos a que adolescentes/jovens estão expostos. Existem os riscos relacionados ao lugar de moradia, a precariedade da oferta de instituições e serviços públicos, a disponibilidade dos espaços destinados ao lazer, às relações de vizinhança, à proximidade com os pontos de venda controlados pelo tráfico de drogas. Os riscos relacionados à violência urbana e o risco do trabalho realizado pelas instituições que os recebem constituem os abusos praticados por profissionais, os quais são encobertos por uma estratégia de funcionamento que exclui a participação social.

Da mesma forma, os riscos à saúde, que compreendem: a ausência de um trabalho de prevenção e o acesso ao atendimento médico e hospitalar; os riscos do trabalho infantil aos quais as crianças são submetidas até pela própria família, trabalhando na informalidade; o risco da exploração sexual das crianças e adolescentes muitas vezes provenientes de suas próprias famílias, que se deixam explorar por dinheiro; e ainda os riscos inerentes à própria criança ou adolescente, tornando-os mais vulneráveis aos perigos do envolvimento com drogas, da gravidez precoce, da prática do roubo, furto etc. (SIERRA E MESQUITA, 2006, p. 152-153).

Compreende-se que os riscos inerentes aos jovens se associam e se relacionam com as diversas situações de desproteção. A falta de políticas públicas e fatores de risco expressa uma abertura à ação dos sujeitos e à sua maneira de agir e de reagir, na condição de ator social, aos diferentes contextos sociais. Diante de tais fatores de risco, alguns jovens são induzidos/seduzidos à criminalidade e acabam por cometer atos infracionais que os colocam em Situação de Conflito com a Lei.

Segundo Fuziwara (2013), a vulnerabilidade social constituiria uma categoria de mediação entre a desigualdade/exclusão social e a violência entre jovens, mediação cujo mecanismo explicativo pode ser identificado nas frustrações que ela alimenta e que influem decisivamente sobre o processo simbólico de construção da identidade do jovem. Para a autora, mais que a pobreza, portanto, é a desigualdade social que suscita maior sofrimento entre os jovens de baixa renda, devido à comparação feita entre a sua própria condição e a imagem do

outro, socialmente valorizada. A desigualdade social exprime uma circunstância relativa de privação de direitos que amplifica a vulnerabilidade social da população pobre.

Ao voltar-se para a promoção e garantia dos direitos fundamentais estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, a Rede de Proteção Social encontra na Rede de Proteção Integral um espaço privilegiado para a efetivação de seu caráter intersetorial ainda em construção, implementando ações integradas a favor da superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais de crianças, adolescentes e suas famílias.

O esforço a favor da construção de um trabalho em rede que agregue diferentes instituições, órgãos e serviços cientes de suas atribuições em torno de um objetivo comum e a promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes se configuram como um espaço que propicia o incremento da política de assistência social a partir da lógica intersetorial.

A intersetorialidade (o trabalho em rede), portanto, é imprescindível nesse contexto, já que envolve ações integradas de distintos setores, no atendimento da população, cujas necessidades são pensadas a partir de sua realidade concreta, a fim de colocar em pauta as peculiaridades de suas condições de vida. A compreensão dessas peculiaridades torna-se mais fácil quando os atores envolvidos no trabalho em rede possuem sensibilidade para a educação em direitos humanos.

Trabalhar com políticas públicas pressupõe reflexão sobre Educação em Direitos Humanos, enquanto uma forma de contribuir na difusão dos Direitos Humanos, na sua compreensão e efetiva realização para todos os cidadãos (porque somos todos humanos), especialmente os mais pobres e excluídos socialmente, para que, conforme Freire (1996), essa população possa se libertar das situações que os oprimem. Sendo assim, vislumbramos que, a partir de iniciativas da sociedade civil, a educação em direitos humanos na educação não formal consubstancia-se em possibilidade concreta de busca por direitos humanos.

Ressaltamos ainda que o Brasil é um país desigual, pois uma pequena parcela de 8,4% da população se apropria de 59,4% da riqueza no Brasil (BRASIL, 2016), ou seja, a grande maioria da população sofre com a precariedade e alto custo de vida, falta de moradia e saneamento básico, dificuldade e ou ausência de atendimento médico e baixa qualidade da educação básica pública, sem contar que lotam as penitenciárias e instituições de socioeducação em nome de uma normalidade ou “justiça”. Acredita-se que essas desigualdades só poderão ser diluídas mediante luta por direitos humanos, por meio de agendas das organizações da sociedade civil e gestão pública, partindo da posição de que os direitos humanos se afirmam historicamente como luta por direitos e vê nos sujeitos populares seus principais protagonistas,

tendo destaque, nesse contexto, a própria história da educação em direitos humanos como fator determinante.

A história da educação em direitos humanos no Brasil não se dissocia da história política e social, nem se resume ao momento de instalação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, em 2003. Ela é resultado de múltiplas experiências e sujeitos políticos ao longo do processo de transição democrática. Uma trajetória permeada de resistências, ousadias, contradições, tensões e possibilidades (ZENAIDE, 2010, p.56).

No Brasil, com a incorporação dos direitos humanos na Constituição Federal de 1988, estes começam a atravessar legislações e planos, principalmente no campo da educação, a exemplo dos parâmetros nacionais curriculares, de diretrizes nacionais, de projetos e programas de formação, do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, da Matriz Nacional de Segurança e do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH. O marco desse processo ocorreu em 2003, com a elaboração do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, revisado em 2007 pelo Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, após uma Consulta Nacional<sup>4</sup>.

O PNEDH concebe a educação em direitos humanos como um processo multidimensional que propõe articular:

a) apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre direitos humanos e a sua relação com os contextos internacional e local; b) afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressam a cultura dos direitos humanos em todos os espaços da sociedade; c) formação de uma consciência cidadã capaz de se fazer presente em níveis cognitivo, social, ético e político; d) desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados; e) fortalecimento de práticas individuais e sociais que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos direitos humanos, bem como da reparação das violações (PNEDH, 2007, p. 17).

No Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), ao apresentar o princípio da educação não formal, nota-se a aproximação com a educação popular, uma vez que

---

<sup>4</sup> O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos versão 2007 foi o resultado de uma Consulta Nacional realizada durante 2004 a 2005 em todos os Estados da Federação, com exceção do Mato Grosso, sob a direção da Coordenação-Geral de Educação em Direitos Humanos da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

a proposta da educação popular parte do nível individual para o nível sociopolítico; expressa, assim, um posicionamento político-pedagógico claramente a favor dos sujeitos sociais populares, passando pela articulação e mobilização das classes populares e organizando uma sociedade que se orienta pelos princípios da democracia, cidadania, solidariedade, da justiça e da dignidade humana.

Colocar em prática a educação em direitos humanos a partir da rede, assim como em educação popular, exige conhecimento e reflexão. Não basta ter consciência crítica, noções de sustentabilidade do sujeito sem ter participação. É preciso participar, dialogar e defender tais preceitos, o que significa fazer frente a todo tipo de invisibilidade e cerceamento de expressão. A participação consciente na rede de proteção social é elemento fundamental para o afastamento de todo tipo de discriminação, de exploração, de opressão, de vitimização, e, ao mesmo tempo, viabiliza a efetivação de relações dialógicas que primem por justiça às crianças e adolescentes, como previsto no ECA e SINASE. A justiça é exigência que só pode ser efetivada pelo reconhecimento da singularidade, da particularidade e da universalidade dos sujeitos, exatamente como determina a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

## **2.1 DO ECA AO SINASE: MECANISMOS DE LUTA PELOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES/JOVENS**

No século XX, os movimentos populares se articularam na luta por melhores condições de vida no País. No que se refere à criança, buscou-se retratá-la como “prioridade absoluta”. Nesse sentido, foi enfatizada a defesa incondicional de seus direitos, sem discriminação de qualquer natureza. Foi um movimento de intensa mobilização, com repercussões quase que imediatas.

A articulação política foi realizada, preparando o terreno para um efeito considerado revolucionário por alguns, e, certamente, digno da atenção de muitos: a revogação do Novo Código de Menores e sua substituição pelo ECA. Nos meses que antecederam a promulgação da Constituição Federal de 1988, vários grupos se organizaram para defender suas causas. Entre eles, destacou-se o movimento “Criança e a Constituinte”, baseado nos postulados da Declaração Universal dos Direitos da Criança e da Convenção sobre os Direitos da Criança que, no caso, se encontrava em debate nas Nações Unidas. Tanto o processo Constituinte como a Constituição tiveram um papel fundamental no País, pois fortaleceram os movimentos de mudança em curso, impulsionando o processo que culminou na elaboração de uma nova lei, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

É importante destacar que a promulgação do ECA esteve em sintonia com o debate internacional sobre os direitos das crianças e dos adolescentes. O Brasil foi um dos primeiros a ratificar a Convenção sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes e o pioneiro na aprovação de um marco legal em acordo com a mesma, uma vez que o Estatuto foi aprovado no Congresso Nacional menos de um ano após o processo de ratificação da Convenção dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

Antes de detalhar a trajetória que levou à elaboração do Estatuto, cabe compreender que os Direitos Humanos não são estáticos, estão em constante processo de construção e reconstrução; e por ser assim, a noção de Direitos Humanos foi adquirindo novas conotações, com o passar do tempo, de acordo com as lutas necessárias. Os fatores que possibilitaram a promulgação do Estatuto estão relacionados a essa concepção de luta por direitos.

Sendo assim, o processo de luta pelos direitos das crianças e adolescentes colaborou para germinar as bases para a edificação da “Doutrina de Proteção Integral” para as crianças e adolescentes brasileiros na década de 1990.

A Doutrina de Proteção Integral veio para expressar os anseios de toda a sociedade brasileira, assim como da sociedade internacional, já que em 1979 foi instituído o Ano Internacional da Criança, com o objetivo de melhorar a situação desse segmento. E após os estudos feitos pela Comissão dos Direitos Humanos, houve a 1ª Convenção dos Direitos da Criança, onde foram discutidos temas que suscitavam a criação do artigo 227.

Conforme o artigo 227 da Constituição Federal Brasileira de 1988,

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, 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.

No *caput* do artigo 227, observa-se a ênfase dada aos Princípios Básicos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, que se constituiu em uma Carta Magna para as crianças de todo o mundo. No ano seguinte, instaurou-se o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA), que foi aprovado pelo Senado em 25 de abril de 1990, pela Câmara em 28 de junho do mesmo ano, e em 13 de julho foi sancionado pelo presidente da República, Fernando Collor de Mello. Porém, somente entrou em vigor no Dia das Crianças, 12 de outubro do mesmo ano. Surgiu como uma proposta inovadora, pois edificava um novo paradigma para a infância e juventude brasileira, visto que sugeriu um

ordenamento jurídico diferente do Código de Menores, que versava a postura anterior de reprimir e punir, passando-se a priorizar como questões basilares, o ressocializar e o educar.

Essa Doutrina se fundamenta em três princípios fundamentais da Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança da ONU (1989). São eles:

O conceito de criança como sujeito de direitos e que tem condições de participar das decisões que lhe dizem respeito; O princípio do interesse superior da criança, isto é, que os direitos da criança devem estar acima de qualquer outro interesse da sociedade; e O princípio da indivisibilidade dos direitos da criança, ou seja, não se trata de assegurar apenas alguns direitos e sim todos (VOLPI, 2001, p. 32).

O ECA preconiza direitos da criança e do adolescente com a premissa da inclusão. Mostraremos no quadro a seguir um comparativo entre a condição de crianças e adolescentes no Código de Menores em contraponto com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

**Quadro 01: Análise comparativa entre o Código de Menores extinto e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em vigor.**

	<b>CÓDIGO DE MENORES 1979</b>	<b>ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE</b>
<b>Doutrina</b>	<b>SITUAÇÃO IRREGULAR</b> – a Lei é voltada apenas para os abandonados, "expostos", "carentes" ou autores de ato infracional; determina, para esse público, ações de assistência, proteção e vigilância, entendendo-os como objetos tutelados pela lei e pela justiça.	<b>PROTEÇÃO INTEGRAL</b> – a Lei entende que todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e passam a ser considerados cidadãos em fase peculiar de desenvolvimento.
<b>Faixa etária</b>	Não havia diferenciação; o que estava previsto no Código de Menores era aplicado a qualquer um, entre 0 e 18 anos, considerado em situação irregular.	Divide os menores de 18 anos em crianças (0 a 12 anos incompletos) e adolescentes (12 a 18 anos).

**Fonte:** Oliveira, 2013.

Podemos verificar a mudança de paradigma da legislação em relação às crianças e adolescentes pós implantação do ECA. A aprovação do Estatuto representou um avanço em relação ao Código de Menores, que, calcado na Doutrina da Situação Irregular, considerava crianças e adolescentes como objeto de medidas judiciais, quando encontrados em situação irregular, isto é, privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e escolarização

obrigatória, vítimas de maus-tratos, em perigo moral, com desvio de conduta e autores de ato infracional (TORRES; SOUZA FILHO; MORGADO, 2006).

Assim, com a Doutrina da Proteção Integral, crianças e adolescentes passaram a ser sujeitos de direitos e com necessidades específicas inerentes à sua condição de pessoas em desenvolvimento, sem prejuízo à proteção integral, assegurando-lhes todas as oportunidades e facilidades para seu desenvolvimento físico, mental, cultural, espiritual e social, sem qualquer discriminação, devendo gozar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, competindo à família, à sociedade em geral e ao Estado garantir tais direitos (Art. 3º, 4º, ECA, 2009).

O ECA visa consolidar a percepção de que as crianças e os adolescentes devem ter seus direitos assegurados e uma vida digna, uma vez que esses segmentos não devem ser objetos ou alvos de qualquer forma de violência; cabendo à sociedade o combate a essas formas de violações dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros.

Sendo assim, o ECA, enquanto mecanismo de garantia de direitos, ao ser aplicado não está isento de sofrer contradições. Soma-se a isso o agravamento de ser operacionalizado numa sociedade conservadora, por meio de seus organismos de prestação de serviços. Portanto, constitui-se em uma legislação permeada por avanços e retrocessos. Dessa forma, urge “desmistificar a visão de que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) fez uma ruptura com o projeto de sociedade presente no Código de Menores” (SILVA, 2005, p. 31).

Após décadas de sancionado, o ECA resultou em sensíveis conquistas em termos de proteção integral à infância e à juventude. A reafirmação dessa proteção desconfigura a concepção de incapacidade infantil presente em diversos contextos históricos brasileiros como forma de restrição de direitos. Desfaz também a noção de desigualdade, de autoritarismo e de hierarquização, e estabelece a diferenciação de condições e de estágios de desenvolvimento (SDH, 2010).

Mas, mesmo nesses parâmetros, sabe-se que muitas crianças e adolescentes se encontram em condições desfavoráveis, nas quais o risco de terem um crescimento e desenvolvimento abalado é notável, pois não existem possibilidades, dentro do meio em que estão inseridas, de promover o equilíbrio entre diversos fatores que influenciam o seu desenvolvimento. Enfim, o art. 1º do ECA estabelece "a proteção integral à criança e ao adolescente" (BRASIL, 1990, p. 14), sem distinção de classe social. Todavia, tal artigo não se tornou realidade, e, apesar das consideráveis inovações trazidas pelo ECA ao cuidado da infância, ainda há muito a fazer para que seja efetivamente implementado.

De acordo com Oliveira (2013), o rompimento dos paradigmas de proteção irregular no plano jurídico-legal é para a sociedade brasileira um avanço, pois representa a inclusão de crianças e adolescentes que, até então, foram tratados como meros objetos de intervenção e não como cidadãos. É o que se sistematiza no quadro abaixo, em diversas áreas, o antes e o depois da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

**Quadro 02: O Antes do ECA e o depois do ECA.**

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

**Fonte:** Oliveira, (2013)

Observa-se que as mudanças ocorridas em âmbitos legais sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos às crianças e aos adolescentes por meio do ECA estabeleceram uma nova concepção, organização e gestão das políticas de atenção a esse segmento etário da sociedade, dando origem a um Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Nele, incluem-se princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes cujas ações são promovidas pelo Poder Público em suas três esferas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; pelos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário e pela sociedade civil; sob três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social (BRASIL, 2006, p. 22).

A Promoção dos direitos concerne com a deliberação e formulação de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, priorizando e qualificando como direito o atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente, através das demais políticas públicas. Esse eixo refere-se à política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e está de acordo com o CONANDA, que é um órgão colegiado, de composição paritária e integrado por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 14

representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não governamentais, com atuação em âmbito nacional na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

O eixo da Defesa dos direitos se refere à responsabilização do Estado, da sociedade e da família pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes. Ele assegura a exigibilidade dos direitos. Para García (1999), tal eixo prevê garantir a esse segmento o acesso à justiça, recursos às instâncias públicas e mecanismos de proteção legal e garantia da impositividade e da exigibilidade de direitos. Desse modo, órgãos públicos judiciais, Ministério Público, especialmente as promotorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, defensorias públicas, Advocacia Geral da União e as procuradorias gerais dos Estados, polícias, conselhos tutelares, ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidos de prestar proteção jurídico-social são os principais atores encarregados da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Em relação ao Controle Social, é o controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente que se farão por meio de instâncias públicas colegiadas próprias, as quais assegurem a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais (BRASIL, 2006), tais como: Conselhos dos direitos de crianças e adolescentes, Conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas e ainda órgãos e poderes de controle interno e externo definidos pela Constituição Federal de 1988.

Portanto, o SGD é um conjunto articulado de pessoas e instituições que atuam para efetivar os direitos do segmento infanto-juvenil. O Sistema está pautado em três eixos estratégicos: promoção dos direitos, defesa dos direitos e controle social. Aquino (2004) afirma que, do ponto de vista da concepção, o Sistema de Garantia de Direitos destaca-se pelo caráter abrangente, já que incorpora tanto os direitos universais de crianças e adolescentes quanto a proteção especial a que fazem jus aqueles que foram ameaçados ou violados em seus direitos. Na perspectiva organizacional, o Sistema ancora-se na integração interdependente de um conjunto de atores, instrumentos e espaços institucionais, quer sejam formais ou informais, que contam com seus papéis e atribuições definidos no ECA.

Em relação à gestão, o Sistema funda-se nos princípios da descentralização político-administrativa e da participação social na execução das ações governamentais e não governamentais de atenção à população infanto-juvenil. O mesmo autor afirma:

A expressão “Sistema de Garantia de Direitos” denota a impossibilidade de se considerar isoladamente a atuação de quaisquer dos componentes do conjunto, já que seus papéis e atribuições estão entrelaçados e apenas ganham efetividade se conduzidos de maneira integrada (AQUINO, 2004, p. 328).

Assim, de acordo com a Resolução nº 1136 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), de 2006, o Sistema, em seu artigo 1º, §1º, aduz que articular-se-á 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 (BRASIL, 2006).

Compete ao CONANDA buscar a integração e a articulação dos conselhos estaduais, distrital e municipais e conselhos tutelares, assim como dos diversos conselhos setoriais, órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais; colocando, dessa forma, a comunidade para participar das deliberações. No entanto, essas ações não foram suficientes para minimizar o índice de adolescentes em conflito com a lei. É ainda competência do CONANDA, quando necessário, propor modificações nas estruturas públicas e privadas; oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação pertinente ao tema; promover a cooperação com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais; assim como convocar, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente operacionaliza-se por meio de três tipos de programas, serviços e ações públicas. Serviços e programas das políticas públicas, serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e os serviços e programas de execução de medidas socioeducativas.

Em síntese, de acordo com Aquino (2004), o SGD traz a ideia de funcionamento articulado. O atendimento nos fala de condições socioeconômicas e políticas novas, com capacidade de atendimento universal (promoção). As garantias nos remetem aos instrumentos para proteger, assegurar e fazer cumprir os direitos (defesa). E tudo dependerá da capacidade da sociedade em organizar-se, fiscalizar, monitorar e subsidiar (controle social). Portanto, a efetividade do Sistema de Garantia de Direitos resulta da interação entre atores, instrumentos e espaços institucionais em cada uma das três frentes, bem como da complementaridade e do reforço mútuo entre essas frentes (AQUINO, 2004, p.329).

A promulgação do ECA demarcou uma profunda mudança na maneira de reconhecimento dos jovens, dando voz a um segmento social até então não respeitado e ignorado. Como salienta Serra (2008), o ECA representa uma mudança de paradigma, e, sem dúvida, é um marco fundamental que veio romper com princípios ideológicos e políticos que marcaram a história da assistência.

É importante salientar que a partir do ECA, deu-se início outras possibilidades de garantia de assistência à Juventude. Há de se considerar que, após 1990, os pensamentos e a importância dada à infância e juventude se modificaram sobremaneira, uma vez que o movimento em relação à proteção e ao cuidado desses jovens não deixa de estar em pauta nas políticas públicas e de proteção à infância. Não obstante, muito mais importante do que estar em pauta é a garantia de execução das Leis, pois somente assim é que se pode romper com a triste história de desfiliação que ainda permeia a vida de tantas crianças e adolescentes no país. De acordo com uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013), divulgada em junho de 2015, 66% dos adolescentes envolvidos com o crime vivem em famílias extremamente pobres e 60% deles são negros. A pesquisa apontou também que 51% não frequentavam escola.

Diante do aumento de adolescentes e jovens em conflito com a lei, o Estado buscou alternativas de atendimento, implantando a obrigatoriedade do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. O SINASE constitui o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução das medidas socioeducativas de modo intersetorial, incluindo os sistemas estaduais, distritais e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescentes em conflito com a Lei.

Em 2006, após 16 anos da publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e o CONANDA, em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP), promoveram um amplo diálogo nacional com aproximadamente 160 atores do SGD, e durante três dias discutiram, aprofundaram e contribuíram de forma imperativa para a construção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, que se constitui em um guia na implementação das Medidas Socioeducativas (BRASIL, 2006, p. 15).

Ressalta-se que o SINASE é fruto de vários encontros nacionais promovidos pelo Sistema de Garantia de Direitos, pelos movimentos sociais e entidades que buscavam discutir as questões do processo de atendimento socioeducativo como canal de acesso aos direitos e construção de cidadania. Com a instituição do SINASE, fecha-se a lacuna presente no ECA, no que diz respeito à execução das Medidas Socioeducativas destinadas ao adolescente em conflito com a lei, padronizando esse processo que Liberati esclarece:

[...] até então, era realizado de forma diferenciada em todo território nacional e, muitas vezes, mercê de medidas tomadas espontaneamente por operadores do direito e técnicos sociais, colocando em risco as garantias processuais

penais deferidas ao adolescente a quem se atribuía a autoria de atos infracionais (LIBERATI, 2012, p. 11).

Sendo assim, o SINASE, considerado como resultado de uma construção coletiva, estratégica e democrática, envolveu diversas áreas do governo, representantes de entidades especialistas na área, além de vários debates e encontros regionais protagonizados em todo o país por operadores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) (BRASIL, 2006, p. 15).

Apesar de a discussão ocorrer desde 2006, no município de Cabedelo, representantes de secretarias e do Conselho Municipal das Crianças e Adolescentes não conhecem o SINASE e alegam que é dever do Centro de Referência Especializado de Assistência Social cuidar dos adolescentes em conflito com a lei e que eles devem ter clareza do funcionamento do SINASE. Conforme depoimentos, quando indagados sobre o conhecimento do Sistema Nacional de Socioeducação, obtivemos as seguintes falas:

Sim, eu acho que para se trabalhar o SINASE é preciso ter as parcerias envolvidas, ter conhecimento do que é o SINASE, principalmente o pessoal do CREAS, que trabalha diretamente com isso. Antes todos tinham, mas hoje acho que teremos que fazer tudo de novo. Antes os secretários da educação e da assistência conheciam bem, mas na atmosfera que estamos hoje acho que teremos que fazer tudo de novo. O que estava caminhando voltou à estaca zero, em função do problema atual no município: a troca de atores (Informante CMDCA-1).

Em termos de equipamentos técnicos, o nosso principal problema é a rotatividade de técnicos, por que a cada dois anos a prefeitura faz uma mudança do quadro completo. Isso dificulta porque você perde toda a história de conhecimento acumulado ao longo do tempo pelo profissional que estava à frente disso, da aplicação do programa (Informante juiz da Vara da Infância e Adolescência).

Eu não conheço o SINASE, ou melhor pouquíssimo, eu inclusive não participei da elaboração do plano, porque já havia sido tirada da comissão anteriormente. Sei que é um plano de atendimento em Socioeducação aos adolescentes em conflito com a lei (Informante CMDCA-3).

Podemos auferir que o trabalho em rede no município não é baseado na socioeducação. Há necessidade de capacitar os membros representantes da Rede no município sobre o SINASE, sinalizando-o como uma política de inclusão social do adolescente em conflito com a lei. É adequado se atentarem que o trabalho em Rede realizado no município ocorre como premissa do SINASE, na tentativa de consolidar a socioeducação, conforme apregoa o ECA.

De acordo com Oliveira (2013), os princípios que norteiam as medidas socioeducativas estão relacionados com o que prediz o SINASE. Na figura a seguir, está demonstrado graficamente competências, atribuições e recomendações aos órgãos do SINASE, que compõem esse Sistema:

**Figura 01 – SINASE e sua organização**



Fonte: Oliveira, (2013)

A figura apresenta a organização do SINASE, que se trata de uma política destinada à inclusão social de adolescentes e jovens em conflito com a lei e que também se relaciona com diferentes sistemas e políticas públicas e sociais, envolvendo uma perspectiva socioeducativa de forma intersetorial, incluindo União, Estados e Municípios.

Portanto, é tarefa do SINASE promover a inclusão social de adolescentes e jovens em conflito com a lei. O seu trabalho deve ocorrer de forma integrada entre os poderes legislativo, executivo e judiciário e envolver os setores públicos, a exemplo da Educação, Saúde e Segurança, para que possam desenvolver ações de âmbito intersetorial.

**Figura 02: Sistema de Garantias dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – SGDCA.**



**Fonte:** Oliveira, 2013.

A figura aponta que, ao enumerar direitos, estabelecer princípios e diretrizes da política de atendimento, definir competências e atribuições gerais e dispor sobre os procedimentos judiciais que envolvem crianças e adolescentes, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente instalaram um sistema de Doutrina da Proteção Integral, denominado Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Enquanto uma política integrante do sistema de garantia de direitos, deve servir como fonte de informação, que favoreça a construção de planos políticos, programas e ações para garantia de direitos de todas as crianças e adolescentes, objetivando o desenvolvimento de uma ação socioeducativa, sustentada nos princípios dos direitos humanos com bases éticas e pedagógicas. Conforme Oliveira (2013), a inter-relação do Sistema de Garantia de Direitos com o SINASE pode ser observada na figura a seguir:

**Figura 03. O Funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes**



**Fonte:** Oliveira, 2013.

Observa-se o funcionamento do SINASE como eixo central no processo de intersetorialidade entre os sistemas. Faz-se necessário, igualmente, a intersetorialidade no desenvolvimento das intervenções, visando assegurar a atenção integral aos usuários e suas famílias, de maneira que privilegie a articulação do serviço da rede socioassistencial com as demais políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Ao situar a intersetorialidade no âmbito da política da Assistência Social, Sposati (2004) argumenta que a assistência social é uma “política capilar” que consegue penetrar ou estar presente em outras políticas, ou seja, também nos benefícios e trabalho social, concretizando direitos sociais no cotidiano das famílias e indivíduos.

A assistência social é uma política que se desloca para o território, para o local de moradia e permanência das pessoas, portanto, de convívio. Assim, para a autora, a base territorial é um dos significativos espaços para a articulação intersetorial de necessidades e de conhecimentos. Aqui residem dois campos: a intersetorialidade no conhecimento da realidade que supõe a produção de informações que fortalece as evidências sobre os determinantes e condicionantes intersetoriais na produção de necessidades sociais; a intersetorialidade na ação que supõe a criação de articulação intersetorial para potencializar ações e resultados (SPOSATI, 2004, p. 52).

O princípio da intersetorialidade, que tem sua base no padrão relacional do trabalho entre setores, precisa ter vínculos e produção de ações conjuntas para atingir objetivos comuns. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), o trabalho intersetorial pressupõe a ideia de conexão, vínculo, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços, respeito à diversidade e às particularidades de cada setor.

A articulação intersetorial na promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes demanda uma metodologia pautada na rede de proteção, que deve envolver escolas, postos de saúde, unidades de formação profissional, representantes da área de infraestrutura, habitação, esporte, lazer e cultura, dentre outros.

Tais fatores impulsionaram o Estado a adotar formas mais ampliadas de gestão pública sob o viés da articulação político-administrativa, seguindo dessa forma uma estrutura proposta de redes. Não que seja uma forma que vai garantir a segurança no acesso aos direitos sociais então conquistados, mas é uma possibilidade tanto de “aperfeiçoar quanto ampliar, a eficiência, eficácia, efetividade e a legitimidade da formulação das políticas” (BORZEL, 2008, p. 218).

Assim, construir redes significa apostar em relações humanas articuladas entre pessoas e grupos, para que, no debate, as diferenças sejam respeitadas, e na avaliação de sua efetividade seja constante, a fim de que possam ajustar intenções mais coletivas e produtivas para todos. A rede deve operar ações que possam convergir para a universalidade dos acessos, qualidade dos serviços e legitimação de direitos sociais; ela deve ser o ponto de partida para criar fluxos, cujo aglutinador das ações é a complementaridade da proteção às crianças, aos adolescentes e suas famílias. A intersetorialidade é imprescindível no desenvolvimento das intervenções, visando assegurar a atenção integral aos usuários e suas famílias, de maneira que privilegie a articulação do serviço da rede socioassistencial com as demais políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Para desenvolver um trabalho em rede, o planejamento das ações e a avaliação dos resultados obtidos são fundamentais para checar a sua efetividade.

De acordo com Arrentch e Brant (2006, p. 36), entende-se por avaliação de efetividade o exame da relação entre a implementação de um determinado programa, os impactos e seus resultados.

No entanto, somente a letra da lei não é suficiente para assegurar às crianças e aos adolescentes os direitos dos quais são detentores. Enquanto indivíduos que se encontram em fase de desenvolvimento, carecem de apoio familiar, da sociedade e do Estado. A socioeducação, então, constitui-se em um campo que demanda um diálogo mais consistente com os direitos humanos. Valores como liberdade, justiça, igualdade, bem como a tolerância estão a reboque da cultura de promoção do respeito e da dignidade humana. Esses elementos são constituintes de uma cultura de direitos humanos, no âmbito da Política de Assistência Social e da Socioeducação.

A Constituição Federal (1988) reconhece e afirma a democracia, quando reconhece a luta pelos direitos humanos e a participação dos sujeitos sociais na construção histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

## **2.2 OS DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES/JOVENS NOS CENÁRIOS INTERNACIONAL E NACIONAL**

O percurso histórico do conceito de criança como ser de direito também passa pela noção de cidadania; e quando se observa o trajeto de lutas pelas conquistas de direitos humanos na sociedade, desse e de outros grupos que integram a população, percebe-se que as vitórias não se traduzem automaticamente em resoluções de problemas sociais.

As crianças e os adolescentes brasileiros são vistos como cidadãos e têm os seus direitos preservados pelo Sistema de Garantia de Direitos. Percorreu-se um longo caminho até aqui; e falar em direitos humanos de crianças e adolescentes significa o reconhecimento desse segmento como sujeitos de direitos à proteção integral, tema relativamente recente que remonta ao início do século XX, quando os primeiros instrumentos normativos dedicados exclusivamente a essa matéria surgiram.

No Brasil, os direitos humanos adquiriram grande significação histórica como resposta às repressões sofridas e à insatisfação ao sistema de governo existente após a forte ditadura vigente nas décadas de 1960 e 1970, que por um período de vinte anos suprimiu ou limitou os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros. A articulação entre a promoção e a defesa dos direitos humanos demanda ênfase na promoção de uma cultura que respeite os direitos humanos. As mudanças de comportamento vivenciadas no Brasil contribuíram para o aparecimento de preocupações sociais, em especial com relação às crianças vulneráveis socialmente. A normatização das ações relacionadas à infância pode ser verificada em todo o processo histórico brasileiro, seja a construção das políticas públicas motivadas por fatores e concepções diversas acerca da prevenção e da recuperação de crianças e adolescentes vulneráveis à criminalidade e daqueles que vivem em situação irregular ou a atual proteção de crianças e adolescentes reconhecidamente sujeitos de direitos.

Conforme princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e o que preconiza a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959, p. 1), no Princípio II:

A criança gozará de proteção especial e disporá de oportunidade e serviços, a serem estabelecidos em lei por outros meios, de modo que possa desenvolver-se física, mental, moral, espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade. Ao promulgar leis com este fim, a consideração fundamental a que se atenderá será o interesse superior da criança.

A proteção social<sup>5</sup> integral à criança e ao adolescente só vai ganhar visibilidade institucional na ocasião da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989. O Brasil ratificou a Convenção com a publicação do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. A concepção voltada para os direitos humanos do texto da Convenção remete à condição peculiar das crianças e adolescentes enquanto pessoas em desenvolvimento, prerrogativa esta referendada posteriormente na legislação de proteção da criança e do adolescente no Brasil, a saber, o Estatuto da Criança e do Adolescente (AGLIARDI, 2007).

As legislações como Direito Penal e Código de Menores, voltadas para crianças e adolescentes, eram de caráter punitivo, considerando principalmente aqueles em situação conflituosa com a lei. As legislações anteriores ao ECA tinham uma percepção própria da infância:

Crianças e jovens eram minuciosamente classificados de acordo com seu estado de abandono e grau de periculosidade. Na verdade, de acordo com a lei, qualquer um poderia ser enquadrado no raio de ação do Juiz, pois dizia a lei que poderiam ser apreendidos menores abandonados, pervertidos, ou em perigo de o ser. A intenção era ainda mais óbvia no concernente aos menores caracterizados como delinquentes. Uma simples suspeita, uma certa desconfiança, o biotipo ou a vestimenta de um jovem poderiam dar margem a que fosse sumária e arbitrariamente apreendido (RIZZINI, 2005, p. 8).

O relato da autora demonstra a concepção punitiva dada ao tratamento à criança e ao adolescente. As legislações voltadas a esse segmento eram de caráter punitivo, considerando principalmente aqueles em situação conflituosa com a lei, inclusive o Direito Penal do Menor. Neste, não se diferenciava a punição para adultos e para crianças, e o Código de Menores<sup>6</sup>, também voltado para o ato infracional e/ou situação irregular, o dito menor permanecia tutelado pelo Estado.

---

<sup>5</sup> Segundo Di Giovanni (1998, p.10), entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”.

<sup>6</sup> No art. 2º do Código de Menores de 1979, considerava-se menor em situação irregular aquele que poderia ser encontrado em seis situações distintas, quais eram: o menor abandonado em saúde, educação e instrução; a vítima de maus tratos ou castigos imoderados; os que se encontravam em perigo moral; os privados de assistência judicial; os desviados de conduta e o autor de infração penal (Veronese, 2006).

Para Cunha (2011), durante o processo de redemocratização do Brasil, a sociedade civil se organizou para buscar soluções para os inúmeros problemas políticos enfrentados pelo país, o que implicou transformações nas relações sociais e de poder, reinterpretação de direitos e deveres, revisão de conceitos e exigência de novos códigos de conduta que reconhecessem a pluralidade dos atores, a multiplicidade de organizações e formas de ação, assim como o reconhecimento dessas diferenças enquanto direito.

O debate em torno dos interesses, dos conflitos e dos problemas políticos se multiplicou, fato que tem grande impacto na formulação e constituição de políticas públicas de juventude. Com a crise de ação do Estado, as políticas neoliberais priorizaram programas focalizados em ações compensatórias destinados a camadas vulneráveis e pobres da população; dentre elas, os jovens.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, diante de tal concepção, marca o início da quebra de paradigma, ao reconhecer a maior vulnerabilidade de determinados grupos da sociedade, e, portanto, a necessidade da criação de instrumentos universais de proteção e garantia de direitos orientados a grupos específicos. É nesse princípio que se sustenta a defesa da universalidade dos direitos, que busca a igualdade para todos os seres humanos, sem qualquer tipo de restrição, no que tange à raça, etnia, gênero, orientação sexual, credo, posição socioeconômica ou grupo cultural. Defender a universalidade dos direitos é lutar pela equidade e pela não discriminação.

Por outro lado, os princípios da indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos exigem uma visão integrada dos direitos, negando sua divisão, em face da integralidade de todos eles. A indivisibilidade dos Direitos Humanos requer que tanto os direitos civis e políticos quanto os sociais, econômicos, ambientais e culturais tenham o mesmo valor e sejam respeitados de igual maneira. Como chama à atenção o autor Trindade, ex-presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos e uma das referências nacionais na área:

De que vale o direito à liberdade de expressão, sem o acesso à instrução e educação básica? De que valem os direitos políticos, sem o direito ao trabalho? De que vale o direito ao trabalho, sem o direito a um salário justo, capaz de atender às necessidades humanas básicas? (TRINDADE, 2002, p. 24).

Nesse sentido, o ECA se apresenta como uma lei que determina os direitos humanos das crianças e dos adolescentes, devendo, portanto, ser o instrumento norteador do Sistema de Garantia de Direitos, dos órgãos gestores e das demais entidades que representam os interesses da população. O ECA compreende, assim, uma nova concepção a respeito da infância e da

adolescência, e rompe com antigas concepções nas quais crianças e adolescentes não possuíam visibilidade enquanto seres humanos, dignos de cidadania. Esse instrumento se configura como uma produção legal, que se pauta na intervenção da política de proteção à criança e ao adolescente, na perspectiva da não violação dos direitos humanos. Para a consolidação de tais direitos, percorreu-se um denso caminho. Traçaremos a seguir a linha do tempo, apontando a importância dos direitos humanos internacionais na consolidação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente no Brasil.

Pontua-se o século XIX como sendo representativo de uma abertura para a construção dos direitos da criança. Contudo, destaca-se uma curiosidade sobre a discussão desses direitos. As Sociedades Protetoras da Infância começaram a surgir depois das Sociedades Protetoras dos Animais. Para ilustrar a situação, Monteiro (2010) refere-se ao caso Mary Ellen. O fato ocorreu em 1874, em Nova York, na ocasião em que a defesa da vida e condição humana da menina precisou ser feita com base em leis existentes para a proteção dos Direitos Fundamentais e Instrumentos Internacionais de Proteção aos animais, sob o argumento de que, assim como os animais, as crianças eram seres vivos e necessitavam de proteção.

O caso foi descoberto por uma assistente social da igreja que, ao visitar uma família, encontrou a menina acorrentada à cama, subnutrida e maltratada. Na época, por não haver uma lei que proibisse abuso ou maus-tratos contra crianças, os defensores precisaram argumentar com base na lei de proteção aos animais, a qual proibia maus-tratos contra qualquer ser vivo do reino animal.

O importante, nesse caso, é demonstrar o nascimento do interesse da proteção à criança, mesmo sem ter na época qualquer argumento legislativo a esse respeito. A argumentação sustentada na lei de proteção aos animais apenas evidenciou que chegava a hora de pensar em leis destinadas aos cuidados com a infância. Nas últimas décadas do século XIX, debates com o objetivo de discutir sobre a proteção da infância, assim como congressos nacionais e internacionais, começam a ganhar força.

Monteiro (2010, p. 28) pontua que no século XIX a criança passou a ser vista como “vítima da família e da sociedade”. Iniciou-se a atuação do Estado, no sentido de intervir nas relações familiares, exercendo um controle sobre o poder paternal, com o objetivo de proteger as crianças. Nesse período, são criadas legislações sobre jardins de infância, asilos, trabalho infantil e frequência escolar. A proteção especial da criança tornou-se o princípio de um Direito da Infância em formação.

Em 1883, a Associação Internacional para a Proteção da Infância realizou o seu primeiro congresso em Paris. Já em 1890, começou na Europa e nas Américas um movimento

para uma Educação Nova ou Escola Nova. Em 1900, logo na abertura do século XX, Ellen Key publicou seu livro, ou, como ficou conhecido, o visionário manifesto em favor da infância, intitulado “O século da criança”. É a partir deste século que se começa a reconhecer direitos das crianças, embora em 1852 a expressão já tenha sido utilizada em um artigo publicado nos Estados Unidos, sob o título “The Rights of Children”.

Em 1919, foi criada, a partir do Tratado de Versalhes, a Sociedade das Nações ou Liga das Nações. Desde então, começou-se a pensar em medidas de proteção da infância. O primeiro passo para o reconhecimento dos direitos das crianças foi dado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), também criada em 1919, como parte do Tratado de Versalhes (parte XIII), adotando instrumentos jurídicos internacionais sobre o trabalho das crianças (MONTEIRO, 2010, p. 29).

A OIT aprovou uma Convenção que limitava a idade para o início da vida economicamente ativa dos jovens. Em 1924, a Assembleia Geral da Sociedade das Nações adotou, por unanimidade, a Carta da Liga sobre a Criança, comumente chamada de Declaração de Genebra, a qual se dividia em cinco números redigidos de uma forma que colocava a criança numa situação claramente passiva, em que a criança era mero objeto de proteção que devia receber algo ou ser agraciada com alguma coisa. Monteiro (2010) afirma que a Convenção de Genebra representou um impulso irreversível ao movimento pelos direitos da criança. A Sociedade das Nações foi sucedida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. No ano seguinte, 1946, criou o International Children’s Emergency Fund (ICEF), que em 1953 adquiriu um estatuto permanente com o nome de United Nations Children’s Fund, cuja sigla atual é UNICEF (MONTEIRO, 2010, p. 30).

Em 1948, o mesmo autor comenta que a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que, em seu artigo 25, reconheceu que a maternidade e a infância necessitam de ajuda e assistência especiais. Admitiu ainda que todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social. Em 1959, onze anos mais tarde, por reflexo do texto da Declaração Universal dos Direitos do Homem e após algumas revisões da Declaração de Genebra, a Organização das Nações Unidas proferiu, também por unanimidade, a Declaração dos Direitos da Criança; com o objetivo, portanto, de atingir apenas as crianças (MONTEIRO, 2010, p. 30).

A Declaração dos Direitos da Criança consiste em dez princípios, apresentados no quadro a seguir:

**Quadro 03: Os princípios que regem a Declaração dos Direitos Humanos**

<b>PRINCÍPIOS DA DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS</b>	
1º Princípio	Todas as crianças são credoras destes direitos, sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, condição social ou nacionalidade, quer sua ou de sua família
2º Princípio	A criança tem o direito de ser compreendida e protegida, e devem ter oportunidades para seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. As leis devem levar em conta os melhores interesses da criança
3º Princípio	Toda criança tem direito a um nome e a uma nacionalidade
4º Princípio	A criança tem direito a crescer e criar-se com saúde, alimentação, habitação, recreação e assistência médica adequadas, e à mãe devem ser proporcionados cuidados e proteção especiais, incluindo cuidados médicos antes e depois do parto
5º Princípio	A criança incapacitada física ou mentalmente tem direito à educação e cuidados especiais
6º Princípio	A criança tem direito ao amor e à compreensão, e deve crescer, sempre que possível, sob a proteção dos pais, num ambiente de afeto e de segurança moral e material, para desenvolver a sua personalidade. A sociedade e as autoridades públicas devem propiciar cuidados especiais às crianças sem família e àquelas que carecem de meios adequados à subsistência. É desejável a prestação de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas
7º Princípio	A criança tem direito à educação, para desenvolver as suas aptidões, sua capacidade para emitir juízo, seus sentimentos e seu senso de responsabilidade moral e social. Os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação. Esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais. A criança terá ampla oportunidade para brincar e divertir-se, visando os propósitos mesmos da sua educação. A sociedade e as autoridades públicas empenhar-se-ão em promover o gozo deste direito
8º Princípio	A criança, em quaisquer circunstâncias, deve estar entre os primeiros a receber proteção e socorro
9º Princípio	A criança gozará de proteção contra quaisquer formas de negligência, abandono, crueldade e exploração. Não deve trabalhar quando isso atrapalhar a sua educação, o seu desenvolvimento e a sua saúde mental ou moral
10º Princípio	A criança deve ser criada num ambiente de compreensão, de tolerância, de amizade entre os povos, de paz e de fraternidade universal e em plena consciência de que seu esforço e aptidão devem ser postos a serviço de seus semelhantes

**Fonte:** Criação da autora, 2018.

As disposições de tal Convenção são consideradas de aplicação diferida, e não de aplicação e execução imediata, ou seja, tem a natureza programática. Em outras palavras, não tem o caráter coercitivo de obrigar o Estado a garantir as suas normas, embora seja um tema controverso.

Em 1966, foram adotados o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ambos advogam em favor da proteção da criança contra a exploração e promovem o direito à educação (UNICEF, 2009).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, sendo aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo, em dezembro de 1991, ratificado em janeiro de 1992 e promulgado em julho de 1992. Em seu artigo 24, dispõe e ratifica termos de tratados já citados, prescrevendo que toda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado, e que toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome, tendo direito de adquirir uma nacionalidade.

Outros Pactos importantes foram assinados entre as nações, em prol dos Direitos Humanos, a exemplo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, promulgada em 22 de novembro de 1969 e ratificada pelo Brasil, em 06 de novembro de 1992. De forma geral, o Pacto resguarda e consagra uma gama de direitos humanos, focando em justiça social a todos os países signatários.

Como se percebe no preâmbulo, o foco de tal Pacto é consolidar um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos humanos essenciais, além de reconhecer que os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos.

Monaco (2004) esclarece que no ano de 1979 foi proclamado, pela Assembleia Geral da ONU, o Ano da Criança. O ato não foi apenas em comemoração aos 20 anos da Declaração de 1959, mas, sobretudo, foi para chamar a atenção da sociedade internacional para os direitos das crianças. Com o intuito de reforçar a proteção e os direitos da criança, a Assembleia Geral aprovou uma proposta da delegação polonesa, que tinha o intuito de elaborar uma convenção internacional dos direitos da criança com força jurídica obrigatória, e, em consequência, maior eficácia potencial. Ficou ao encargo da Comissão de Direitos Humanos da ONU a elaboração de um projeto de convenção, e à comissão polonesa, atribuiu-se a função de elaborar a primeira minuta.

Seguindo o mesmo grau de importância, temos as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça e da Juventude, as Regras de Beijing (1985). É importante ressaltar que tal tratado ainda não foi ratificado pelo Brasil, por uma questão meramente formal. No entanto, serviu de base para a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em 1989, houve a aprovação da Convenção dos Direitos da Criança, entrando em vigor internacional em 1990. Em sete anos, já havia sido ratificada por 191 Estados. Atualmente, apenas a Somália e os Estados Unidos da América ainda não a ratificaram (MONACO, 2004, p. 106-107).

Em setembro de 1990, foi aprovada a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças. O encontro que originou tal Declaração foi realizado na sede das Organizações das Nações Unidas. Como pressuposto de tal Declaração, a ênfase está na prioridade do bem-estar das crianças, propiciando a melhoria na saúde das mães, dos filhos, combatendo a desnutrição, o analfabetismo e a erradicação de doenças que dizem milhares de crianças em todo o mundo.

O artigo 20 da supracitada Declaração descreve dez pontos para a proteção da criança e para a melhoria de sua condição de vida. Os países signatários da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças comprometeram-se a:

1) Trabalhar para promover mais rapidamente possível a ratificação e a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança. Devem lançar em todo o mundo programas de incentivo à divulgação de informações sobre os direitos da criança, que levem em consideração os diversos valores culturais e sociais dos diferentes países.

2) Trabalhar em prol de um esforço consistente de ação em níveis nacional e internacional por melhores condições de saúde da criança, pela promoção do atendimento pré-natal e pela redução da mortalidade infantil em todos os países e entre todos os povos. Promover o fornecimento de água limpa a todas as comunidades, para todas as suas crianças, assim como o acesso universal ao saneamento básico.

3) Trabalhar por condições mais favoráveis de crescimento e de desenvolvimento da criança, através de medidas para a erradicação da fome, da desnutrição e da inanição, minimizando, assim, o trágico sofrimento de milhões de crianças num mundo que dispõe dos meios para alimentar todos os seus cidadãos.

4) Trabalhar para fortalecer o papel e a condição da mulher. Promover o planejamento familiar responsável, o espaçamento entre partos, o aleitamento materno e a maternidade sem riscos.

5) Trabalhar pela valorização do papel da família como responsável pela criança; apoiar os esforços dos pais, de outros responsáveis e das comunidades no amparo à criança, desde os primeiros anos da infância até a adolescência. Reconhecer, também, as necessidades especiais das crianças que se encontram separadas de suas famílias.

6) Trabalhar por programas de redução do analfabetismo e que garantam oportunidades educacionais para todas as crianças, independentemente de sua origem e sexo; que preparem a criança para o trabalho produtivo e para as oportunidades de aprendizagem para toda a vida, isto é, pela educação profissionalizante, e que permitam que a criança cresça até a idade adulta num contexto cultural e social propício e protetor.

7) Trabalhar para melhorar as condições de vida de milhões de crianças que vivem em circunstâncias particularmente difíceis: as vítimas do "apartheid" da ocupação estrangeira; os órfãos e os meninos e meninas de rua e os filhos de trabalhadores migrantes; as crianças refugiadas e as vítimas de desastres naturais e provocados pelo homem; as deficientes e as maltratadas; as socialmente marginalizadas e as exploradas. As crianças refugiadas precisam ser auxiliadas para que encontrem novas raízes. Trabalhar pela proteção especial às crianças trabalhadoras e pela abolição do trabalho infantil ilegal. Fazer o melhor possível para garantir que a criança não se torne vítima do flagelo das drogas ilícitas.

8) Trabalhar com empenho para proteger a criança do flagelo da guerra e tomar medidas para evitar outros conflitos armados, a fim de garantir às crianças, em todos os lugares, um futuro pacífico e seguro. Promover os valores da paz, da compreensão e do diálogo na educação infantil. As necessidades essenciais da criança e de sua família devem ser protegidas, mesmo durante a guerra ou em áreas atingidas pela violência. Solicitar a observação dos períodos de tranquilidade e corredores de paz, para beneficiar as crianças onde a guerra e a violência ainda perduram.

9) Trabalhar por medidas comuns de proteção ao meio ambiente, em todos os níveis, de forma que todas as crianças possam ter um futuro mais seguro e sadio.

10) Trabalhar por um combate global à pobreza, que traga benefícios imediatos ao bem-estar da criança. A vulnerabilidade e as necessidades especiais da criança dos países em desenvolvimento e, em particular, dos países menos desenvolvidos, serão priorizados. Promover o crescimento e o desenvolvimento em todas as Nações, através de uma ação nacional e de cooperação internacional.

Também em 1990, foram aprovadas as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, conhecidas como Diretrizes de RIAD. Tais diretrizes foram apresentadas e aprovadas em dezembro de 1990, no 8º Congresso das Nações Unidas.

#### Quadro 04: Diretrizes do RIAD

<b>DIRETRIZES DE RIAD: PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS</b>	
1º	Prevenir a delinquência juvenil como parte essencial da prevenção do delito na sociedade
2º	Propiciar investimentos objetivando o bem-estar das crianças e dos adolescentes
3º	Aplicar medidas políticas e progressistas de prevenção à delinquência
4º	Desenvolver serviços e programas com base na comunidade para a prevenção de adolescentes em conflito com a lei

**Fonte:** Criação da autora (2018)

Como pondera Ferrandin (2009, p. 27),

As disposições contidas nas Diretrizes de Riad não possuem força normativa no país, mas serviram de base para a elaboração do ECA, tendo, ainda, um diferencial aos demais documentos, construídos em prol dos ‘infantes’: a previsão de preceitos específicos em relação ao ambiente familiar, à educação e aos meios de comunicação, pontos determinantes da formação psíquica da criança.

Ainda em 1990, foram instituídas as Regras Mínimas das Ações Unidas para Proteção dos Jovens Privados de Liberdade. Também, no oitavo Congresso das Nações Unidas, foram estabelecidas, em dezembro de 1990, orientações acerca das medidas excepcionais quanto à prisão do adolescente em conflito com a lei. As diretrizes têm como um dos objetivos principais estabelecer um conjunto de regras mínimas aceitáveis pelas Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade, sob qualquer forma, compatíveis com os direitos humanos e liberdades, tendo em vista combater os efeitos nocivos de qualquer tipo de detenção e promover a integração na sociedade.

Interessante ressaltar que, além de tratar das Regras para os jovens privados de liberdade, há uma preocupação com a reinserção desses jovens na sociedade, abrangendo a proteção durante e depois do período de privação, pois todos os jovens devem se beneficiar de medidas destinadas a auxiliá-los no seu regresso à sociedade, à vida familiar, à educação ou emprego, depois da libertação. Para esse fim, devem ser concebidos procedimentos que incluam a libertação antecipada e a realização de estágios.

Ainda dá incumbência às autoridades para implementar a reinserção desses jovens: as autoridades competentes devem criar ou recorrer a serviços para auxiliar os jovens a reintegrarem-se na sociedade e para diminuir os preconceitos contra eles. Esses serviços devem assegurar, até ao limite possível, que os jovens tenham alojamento, emprego e vestuário adequado, bem como os meios suficientes para se manterem depois da libertação, a fim de

facilitar uma reintegração bem-sucedida. Os representantes de organismos que fornecem tais serviços devem ser consultados e ter acesso aos jovens enquanto estes se encontram em regime de privação de liberdade, com a finalidade de auxiliá-los no seu regresso à comunidade.

Em maio de 1993, foi concluída em Haia a Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, a qual entrou em vigor internacional em maio de 1995 (ALBUQUERQUE, 2004, p. 43).

Quatro anos mais tarde, em março de 1999, o governo brasileiro depositou o Instrumento de Ratificação da referida Convenção, tendo passado a vigorar no Brasil a partir de julho de 1999. O artigo 1º refere-se aos objetivos da Convenção, dentre os quais está o de estabelecer garantias para que as adoções internacionais sejam feitas segundo o interesse superior da criança e com respeito aos direitos fundamentais, os quais são reconhecidos pelo direito internacional.

Dois Protocolos Facultativos complementam a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), de 1989. Um se refere ao envolvimento de crianças em conflitos armados, o outro, à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil. A CDC é o primeiro tratado internacional a impor aos Estados Partes uma obrigação jurídica global de proteger as crianças contra todas as formas de exploração e violência sexuais (UNICEF, 2002, p. 11).

Em maio de 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou ambos os Protocolos Facultativos. De acordo com informações do UNICEF/Brasil, em 27 de janeiro de 2004 foram depositados, pelo governo brasileiro, os instrumentos de ratificação na Secretaria Geral da ONU. Em 27 de fevereiro de 2004, entraram em vigor para o Brasil.

Para verificar a efetiva implementação do conteúdo da Convenção, os Estados que a ratificaram ficaram obrigados a apresentar relatórios. Foi acordado que os relatórios iniciais deveriam ser apresentados nos dois anos subsequentes à entrada em vigor da Convenção.

No Brasil, a competência para a elaboração de tais relatórios é destinada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), recentemente transformada em Ministério dos Direitos Humanos. Cabe a este Ministério o papel de reunir informações provenientes de órgãos governamentais e outros poderes, com o objetivo de elaborar relatórios periódicos em resposta aos instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como é o caso da Convenção dos Direitos da Criança.

Para aprimorar a Defesa dos Direitos Humanos, com a virada do milênio, representantes de 189 países membros das Nações Unidas reuniram-se para refletir sobre o destino comum da humanidade. A reunião da Cúpula do Milênio ocorreu em setembro de 2000, na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque. Com a finalidade de tornar reais as prioridades,

foram estabelecidos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. São eles: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental e 8) estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecem metas dirigidas ao desenvolvimento da humanidade. Nota-se que os primeiros seis, dos oito objetivos, se relacionam diretamente com a infância. Os dois últimos acarretarão, indiretamente, melhorias na qualidade de vida das crianças (UNICEF, 2002, p. 18).

Contudo, a realidade dessas nações era completamente desigual. Enquanto alguns países podiam esperar do futuro a prosperidade e a cooperação mundial, outros quase careciam de futuro, já que seus habitantes vivem, ou melhor, sobrevivem em condições de extrema pobreza e miséria. Aproximadamente 1,1 bilhão de pessoas estavam e ainda estão obrigadas a sobreviver com menos de US\$ 1 por dia. Destas, trinta por cento são crianças. Mesmo nos países mais ricos, uma em cada seis crianças ainda se encontra abaixo do nível de pobreza (UNICEF, 2002, p. 15).

Conforme Guerra (2005, p. 354), com base nesses dados estatísticos, foi elaborada a Declaração do Milênio, que, com prioridades coletivas para paz e segurança, luta contra a pobreza e em defesa do meio ambiente e dos direitos humanos. “Os Estados que a ratificaram assinaram o compromisso de que não mediriam esforços para a promoção da democracia e o fortalecimento do Estado de Direito, bem como o respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais internacionalmente reconhecidos”. Nessa ocasião, registrou-se a presença do maior número de dirigentes mundiais da história da humanidade: 189 representantes.

Em 2007, uma nova reunião conhecida como “Um mundo para as crianças +5” examinou os progressos e dificuldades para a promoção do bem-estar da infância, acordados em 2002, na primeira Sessão Especial sobre a criança da Assembleia Geral. Foi adotada uma Declaração sobre a Criança, reafirmando os compromissos nacionais e globais de atingir as metas estabelecidas em 2002.

De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos. Como proteção ao direito infante-juvenil, de forma sucinta e específica, discorrem os artigos 4º e 19, prescrevendo os direitos à vida, desde o momento da sua concepção, não sendo permitido ser privado de sua vida. Já o artigo 19 reza que toda criança

terá direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer, por parte da sua família, da sociedade e do Estado. Observa-se que somente esses artigos tratam especificamente dos direitos infanto-juvenis.

Através desse apontamento sobre a Linha do Tempo das conquistas da defesa dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes, percebe-se a importância dos documentos internacionais apresentados para a consolidação desses direitos no Brasil, assim como fica evidente a necessidade de se envidar esforços para se construir uma cultura de respeito aos direitos humanos, em uma sociedade que não consegue entender os adolescentes/jovens como sujeitos de direitos, no sentido de contribuir para se desconstruir o discurso de redução da maioria penal, que ganha corpo rapidamente na mídia brasileira. Sem tais mudanças, a cada ato de violência, o medo da sociedade se voltará para alterar os direitos instituídos em lei, em contraposição à ideia de proteção dos direitos dos adolescentes.

Essa reflexão se dá no contexto de um ideal de cidadania. Investigando o termo, a palavra cidadania tem sua origem na expressão latina *civis*. Traduzida do grego *polites*, significa sócio da *polis* ou *civitas*, usada na Cidade-Estado da Antiguidade para definir a situação política de uma pessoa. Esse status não era atribuído a todos os moradores das cidades. Ainda como definição, Dallari (1998) afirma que a cidadania expressa um conjunto de direitos que dão à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

Seguindo o raciocínio desse autor, compreende-se que no Brasil o conceito de cidadania se encontra em construção. Claro que importantes passos já foram dados no sentido de consolidar esse processo, a começar pela redemocratização, seguida da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe em seu texto, no Título I – Dos Princípios Fundamentais: Art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania”.

Foi daí que surgiu a visão predominante de que cidadania tem como conceito o direito ao bem comum, à vida em sociedade, à inclusão que faça valer o texto constitucional de que todos são iguais perante a lei, embora surja o direito de pagar os impostos, mas também o de participar dos governos. O que parece ser ainda uma visão reducionista, diante da enorme proposta de que construir cidadania é também construir novas relações e consciências.

O discurso atual é o de que a cada dia a palavra cidadania significa um pouco mais, adquire abrangência maior, mais plena. Bobbio (1992, p. 5) faz referências à contribuição

positiva e atual do liberalismo para a cidadania, tratando os limites da concepção liberal como base para uma cidadania mais abrangente. A proposta da ideologia liberal para os chamados direitos de liberdades impulsionou várias lutas que acabaram por ajudar a ampliar os direitos individuais, e, por consequência, a dar um novo sentido para o termo. O mesmo autor afirma que “o individualismo é a base filosófica da democracia: uma cabeça, um voto”. Isso favorece o surgimento do Estado de Direito, quando ocorre a transposição “do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos”. Antes do Estado democrático, os cidadãos só tinham deveres. Hoje, não têm só direitos privados diante deste Estado, mas também direitos públicos.

De acordo com Bobbio (1992, p. 49), “o Estado de Direito é o Estado dos cidadãos”. Para o autor, o alcance do ideal de cidadania pelos jovens deve passar necessariamente pela implementação de políticas públicas voltadas para esse segmento. Caso contrário, essa população continuará submetida a toda sorte, a exemplo da miséria e da criminalidade. Mas, se, por um lado, os jovens estão engrossando as estatísticas criminais como autores dos delitos, por outro, eles compõem hoje, no Brasil, um triste quadro: o das vítimas. Em consequência, o aumento da participação dos jovens na criminalidade repercute no crescimento do número dos que cumprem medidas socioeducativas.

Os instrumentos internacionais que se destinam à proteção da infância tiveram papel crucial na consagração dos direitos da criança, na Constituição Federal, e, principalmente, em sua consolidação enquanto direitos fundamentais.

Para Demo (1992, p.18), nesse contexto de cidadania, o papel das políticas públicas é de amplo impacto social, mas deve ter parâmetros: “deve ser redistributivo, para reduzir efetivamente as desigualdades sociais, reduzindo acessos por parte dos privilegiados, repassando-os aos desiguais”. Na verdade, a proposta é de que é preciso haver real oportunidade para os menos favorecidos, para que também sejam reconhecidos como agentes participantes e transformadores do meio social. Salienta esse autor que “não há degradação histórica maior do que aquela situação em que o pobre acredita que sua emancipação dependa dos outros, sobretudo, do grupo dominante”. Observe-se que, nesta situação, a noção de cidadania é distorcida. A pessoa não tem consciência de que é sujeito de direitos e por isso pode e deve participar efetivamente da vida social e política da sociedade.

Ressalta-se que o Estado deve intervir de modo preventivo, já que, “quando as políticas sociais são sistematicamente não-preventivas, mascara-se a estratégia de obstaculização do processo de formação da cidadania popular”, aumentando a dependência de políticas públicas curativas. Observe-se que tais políticas devem atender não só à necessidade de garantir direitos fundamentais entendidos como de primeira dimensão, mas também aos direitos chamados de

terceira dimensão, que são os direitos sociais de cidadania, somente possíveis depois de garantidos os direitos civis e políticos (DEMO, 1992, p. 37).

É claro o exemplo de que uma pessoa precisa primeiro existir como pessoa (documentos, registro civil, direitos civis) para depois ter o direito à moradia, ao trabalho, à educação e muitos outros; de modo que as políticas públicas sejam de amplo impacto social, para efetivamente diminuir as desigualdades sociais. Precisam funcionar como balança, no equilíbrio das oportunidades, oferecendo a todos, reais chances de participar da sociedade. Para tanto, é preciso que toda a sociedade se mobilize: não há como esperar que o Estado faça sozinho, pois é urgente a necessidade de mudança para suprir a carência social.

Acredita-se que a sociedade/cidadãos devem participar de processos decisórios para fazer a diferença no desenvolvimento de ações que visem aos direitos humanos, com o objetivo de minimizar a exclusão social em que vive grande parcela marginalizada pela sociedade atual. Entende-se que o trabalho em redes, no caso específico desta dissertação, voltado às crianças e adolescentes em conflito com a lei, a partir do envolvimento da sociedade civil, pode colaborar para a efetividade de políticas públicas para esse seguimento social. A partir do estudo da linha do tempo dos direitos das crianças e adolescentes, percebe-se que poucas políticas foram implementadas em relação ao adolescente em conflito com a lei; a maioria destas refere-se a crianças e adolescentes.

Dando prosseguimento à pesquisa, o município de Cabedelo/PB e o histórico da criação da Rede de Proteção Integral foram contextualizados. Refletiu-se sobre o trabalho desenvolvido na Rede pelos gestores públicos e sociedade civil organizada, averiguando a articulação referente ao adolescente em conflito com a lei.

### **3 CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE CABEDELLO/PB E A REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL PARA A JUVENTUDE EM CONFLITO COM A LEI**

Enquanto pesquisadora, desde o ano de 2016 acompanhei o trabalho da Rede no município e participei da reunião de encerramento do ano de 2017, um momento de avaliação do ano que se findava, cujo objetivo foi o de elucidar onde o trabalho havia sofrido os seus maiores entraves, tendo em vista a necessidade de preparação para o planejamento do ano seguinte (2018). Cada secretaria apresentou as ações realizadas em 2017 e pontuou as pretensões para 2018.

Para a dissertação, entrevistei os membros da Rede mais atuantes, em busca de informações sobre o histórico da criação da Rede de Cabedelo, bem como a sua eficiência quanto à implementação de políticas públicas para o segmento da juventude, focando nos adolescentes em conflito com a lei. Em 2018, a primeira reunião foi realizada no mês de março, marcada por um recomeço, já que a maioria dos gestores das secretarias do município foram exonerados e os novos gestores mudaram as representações na rede, por acreditar que essa função deve ser representada por pessoas de sua confiança. Ademais, a renovação dos quadros de funcionários a cada dois anos é uma prática usual no município, o que acarreta insatisfação em muitos setores, a exemplo das Secretarias de Educação e de Saúde, já que desenvolvem ações que as vinculam diretamente à população. Cabe aqui apresentar o município.

A cidade de Cabedelo é um município da Região Metropolitana de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba. Seu nome provém das dunas de areia fina e alva que se formam em suas praias. Cabedelo é uma cidade portuária situada entre o Oceano Atlântico e o Rio Paraíba. O Porto de Cabedelo é a entrada e saída comercial do Estado. É um município que começa na BR-230: principal rodovia da Paraíba e uma das maiores do Brasil. Por passar pela Região Norte do Brasil, é conhecida como Rodovia Transamazônica. Em frente ao porto da cidade de Cabedelo, na Paraíba, uma placa sinaliza o marco zero da Transamazônica, um dos projetos mais polêmicos do Regime Militar. A BR-230 fez parte do programa de integração nacional do governo militar, cuja intenção era levar nordestinos a ocupar áreas pouco povoadas da região Norte (SECRETARIA DE TURISMO DE CABEDELLO/PB, 2016).

Fatos importantes ocorreram no município, no período da Ditadura Militar, quando Cabedelo se destacou na região por sua luta a favor dos Direitos Humanos. Na época, o representante dos estudantes de medicina da UFPB, João Roberto Borges, natural de Cabedelo, em 1968, era estudante do 3º ano de medicina, presidente do diretório acadêmico do curso na

UFPB e vice-presidente da União Estadual dos Estudantes da Paraíba (UEEP). Foi um dos presos no Congresso da União Nacional dos Estudantes (UNE) que ocorreu em Ibiúna (SP), em outubro de 1968, e preso novamente em dezembro do mesmo ano pela polícia federal em João Pessoa.

Suspensão do curso de medicina por dois anos, em fevereiro de 1969, por perseguição política do reitor da universidade, João Roberto deixou a Paraíba e foi para Recife, onde foi preso e torturado. Retornando à Paraíba, ficou por quatro meses e seguiu para Catolé do Rocha, para se preparar para entrar na clandestinidade. Duas semanas depois foi encontrado morto.

Ele não foi o único cabedelense que perdeu a sua vida em nome de uma sociedade mais livre e igualitária. Outro fato que levou Cabedelo às manchetes de jornais e dividiu a população na época de 1980 foi a caça às baleias, que era realizada através de uma empresa japonesa chamada Copesbra.

Quanto ao papel social e econômico da empresa baleeira, mesmo questionada por alguns setores da sociedade como um empreendimento que explorava a mão de obra e os recursos naturais em águas paraibanas, é reconhecida pelos moradores que foram seus funcionários como uma empresa boa, que pagava em dia e que ajudou a criar os seus filhos.

Ao considerar que se vive em uma sociedade na qual o trabalho é sinônimo de dignidade, de cidadania, embora o trabalhador seja também explorado para o enriquecimento dos donos do capital, é possível sugerir, com base nas narrativas dos ex-baleeiros registradas nas reportagens analisadas, que a Copesbra contribuía para aliviar algumas tensões sociais e a melhorar relativamente as condições de vida de uma população secularmente marginalizada pelo poder público. Em 1987 foi sancionada a lei federal que proibiu a caça e qualquer forma de molestamento às baleias. No Brasil de hoje, as baleias são espécies protegidas e preservadas por leis e decretos. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto nº 6.698/2008, transformou as águas jurisdicionais brasileiras em Santuário de Baleias e Golfinhos.

É importante considerar que, para uma população excluída das políticas públicas e oriunda muitas vezes de condições de trabalho escravizante, como da cana-de-açúcar e do cultivo de coco, produtos também explorados na região, a Copesbra ofereceu trabalho, carteira assinada e uma remuneração semanal acima da média da região, suprindo o papel do Estado.

O município de Cabedelo ocupa uma posição estratégica que favorece a economia da cidade, pois dispõe do único porto do Estado, o que possibilita o fluxo de importação e exportação de mercadorias de circulação regional e nacional, incidindo no desenvolvimento da economia Paraibana, além de contar com a arrecadação de ICMS de diversas indústrias, dois

hipermercados, sete grandes lojas de material de construção, seis postos de gasolina, lojas de automóveis e um vasto comércio local. O território está configurado geograficamente como uma península com dezoito quilômetros de extensão por três de largura. A população estimada em 2016 era de 66.858 habitantes (CABEDELLO, 2016). (Plano Municipal...).

**Figura 04: Localização do Município de Cabedelo/PB**



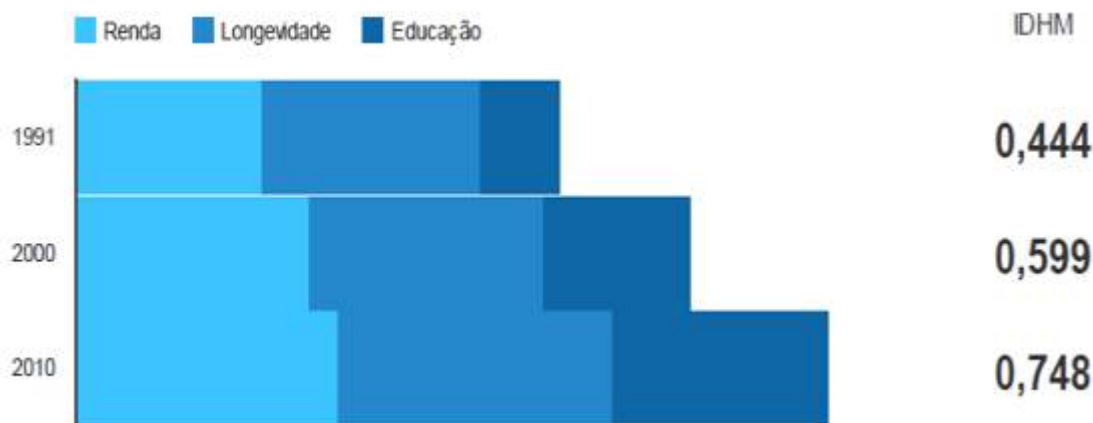
**Fonte:** IBGE, 2017.

Apresenta-se a seguir o Mapa Socioeconômico do município, com ênfase nas áreas de educação, renda e vulnerabilidades sociais. As informações estão apoiadas em relatórios públicos, tais como: IBGE–Cidades, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), Mapas Temáticos de Vulnerabilidade Social da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (MAVS/SAGI/MDS), Data Social/MDS, Senso do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos (MOPS/MDS), Sistema de Informações para Infância e Adolescência (SIPIA), dentre outros.

Para compor o Mapa Socioeconômico do município de Cabedelo, acrescenta-se o indicador Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), apresentado no Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal (PNUD, 2010). Acredita-se que o mesmo fornece tanto à administração pública quanto à sociedade civil um apoio ao diagnóstico dos principais desafios municipais, instrumentalizando o gestor e ampliando o espaço participativo da

sociedade. O IDHM reúne requisitos importantes para a expansão das liberdades das pessoas: saúde, educação, renda e vulnerabilidades sociais. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foi criado em 1998. É uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global: longevidade, educação e renda. É uma adaptação metodológica do IDH ao nível municipal. Ambos os índices agregam as dimensões saúde, educação e renda, mas alguns dos indicadores usados para retratá-las diferem.

**Figura 05: Índice de Desenvolvimento Humano de Cabedelo, no período de 1991 a 2010.**



**Fonte:** Atlas de Desenvolvimento Humano, 2010.

Observa-se que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Cabedelo foi 0,748, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi a Educação (com crescimento de 0,214), seguida por Longevidade e Renda. Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu, em termos absolutos, foi Educação (com crescimento de 0,197).

De acordo com a figura apresentada, a oferta de vagas escolares não se caracteriza como um problema no município. No entanto, necessita-se averiguar a qualidade da educação oferecida na rede pública. Conforme depoimentos, novos projetos surgiram, na rede municipal, após a implantação do trabalho em Rede, e foi recorrente a inferência de que a educação foi a Secretaria, com o maior impacto positivo. Conforme depoimentos a seguir:

Foi criada na educação uma turma multiseriada, o Projeto do ECA nas escolas, os Pescadores da Paz, que é um projeto do ministério público. Na Escola com Respeito (Informante Secretaria de Educação).

E aparecem projetos pensados para ajudar, como os Pescadores da Paz, o ECA nas escolas e o Grêmio (Informante do CMDCA-1).

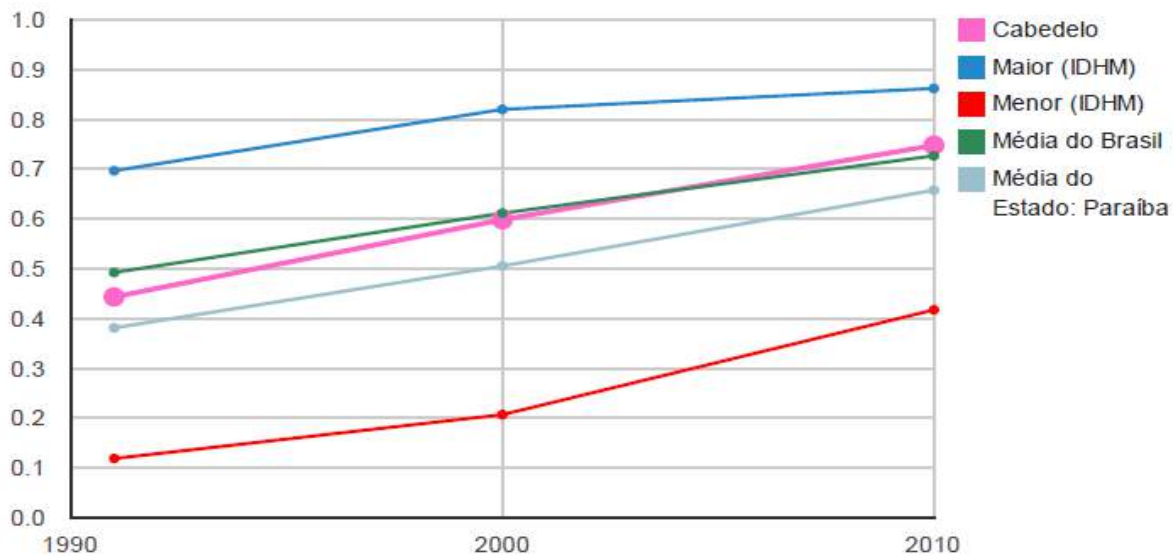
Acredito que a educação foi a maior delas, porque existia muita criança fora da escola por negligência, e isso fez com que a educação pudesse buscar mais, fez com que os gestores escolares pudessem buscar mais: se a criança falta três dias, procura saber porque está faltando. Não é que zerou, mas diminuiu bastante e surgiram projetos Pescadores da Paz, Projeto de Justiça Restaurativa. Tudo isso foi criado em cima da gestão escolar, a partir da rede (Informante do CMDCA-3).

A secretaria de educação, através de algumas escolas que tem feito um trabalho bem consistente para os adolescentes e para as crianças (Informante REMAR).

Observamos que os informantes do CMDCA-1 e 3, e Secretaria de Educação, deixam claro a existência de novos projetos e ações de iniciativa da secretaria de educação como uma benesse. No entanto, implementar essas ações é papel da gestão de educação, e os três Projetos citados fazem parte do Programa Justiça Restaurativa. Trata-se de um modelo complementar de resolução de conflitos, com base numa lógica não punitiva. No Brasil, a cultura de paz é recente, foi introduzida em 2004, por meio do Ministério da Justiça, com o projeto Promovendo Práticas Restaurativas, no Sistema de Justiça Brasileiro, juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Em parceria com as escolas, capacitam educadores para desenvolver ações de Cultura da Paz. O objetivo é contribuir para a transformação de escolas e comunidades que vivenciam situações de violência em espaços de diálogo e resolução pacífica de conflitos, por meio da colaboração entre o Sistema Judiciário e Educacional.

O informante da REMAR se refere aos Projetos como um trabalho que demonstra resultados positivos, a exemplo da diminuição da violência nas escolas, seja entre os alunos, entre alunos e professores e até mesmo em relação à depredação do prédio escolar (SIC).

Iniciativas como essas são importantes, pois o município, de acordo com os dados da população, está em plena expansão populacional e as escolas devem estar preparadas para receber um número maior de alunos. Uma convivência pacífica é essencial para um bom aprendizado. A seguir, podemos verificar a evolução do IDHM de Cabedelo, apontando para um crescimento populacional:

**Gráfico 03: A Evolução do IDHM de Cabedelo–PB.**

**Fonte:** Atlas de Desenvolvimento Humano, 2010.

Com base no atlas de IDHM, entre 2000 e 2010, o IDHM passou de 0,599, em 2000, para 0,748, em 2010, uma taxa de crescimento de 24,87%. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 37,16%, entre 2000 e 2010. Entre 1991 e 2000, o IDHM passou de 0,444, em 1991, para 0,599, em 2000, uma taxa de crescimento de 34,91%. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 27,88%, entre 1991 e 2000. Entre 1991 e 2010, Cabedelo teve um incremento no seu IDHM de 68,47%, nas últimas duas décadas, acima da média de crescimento nacional (47,46%) e abaixo da média de crescimento estadual (72,25%). O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 54,68%, entre 1991 e 2010.

Podemos verificar, por meio do gráfico, que se trata de um município em plena expansão populacional. Portanto, faz-se necessário ampliar/diversificar as ofertas de educação e trabalho, e consequentemente melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Através do diário de campo, percebeu-se a permanência local, como se pode comprovar com base no depoimento a seguir. Quando indagados se gostavam de viver no município e se havia pretensão de mudança para outra cidade, obtivemos o seguinte depoimento:

Apesar de tudo que tem acontecido (referia-se às questões políticas), eu gosto de viver em Cabedelo, não pretendo me mudar. Não vou dizer que é fácil conseguir trabalho aqui, mas como estamos bem pertinho de João Pessoa muita gente trabalha lá e volta para casa, porque aqui é mais tranquilo. Todo mundo se conhece e tem as praias que são lindas, né? Quem quer perder isso? (Informante Morador Local).

A partir do depoimento, nota-se a satisfação em ser um residente local, no tocante à natureza privilegiada, mas se expressa o desejo de aumento de oferta de trabalho para a população. Cabedelo não conta com uma política de geração de renda suficiente para atender à sua população.

Auferimos um representante do conselho tutelar sobre qual seria seu entendimento a respeito da qualidade de vida. Obtivemos a seguinte resposta:

Para mim qualidade de vida é chegar o final de semana e ter um dinheiro para tomar uma cervejinha com os amigos na beira da praia. Eu não penso em ter casa luxuosa e ficar rico, quero é ter tranquilidade. Às vezes é difícil, porque a gente vive na ponta do lápis e mesmo assim, em muitos meses, a conta não fecha... (risos). Pior são aqueles que nem trabalho têm. (Informante Conselho Tutelar).

O depoimento reforça o pensamento de qualidade de vida atrelado ao desenvolvimento econômico e capacidade de usufruir os bens de consumo. Interpelou-se a representante de ONG, sobre desenvolvimento local, e obteve-se a seguinte resposta:

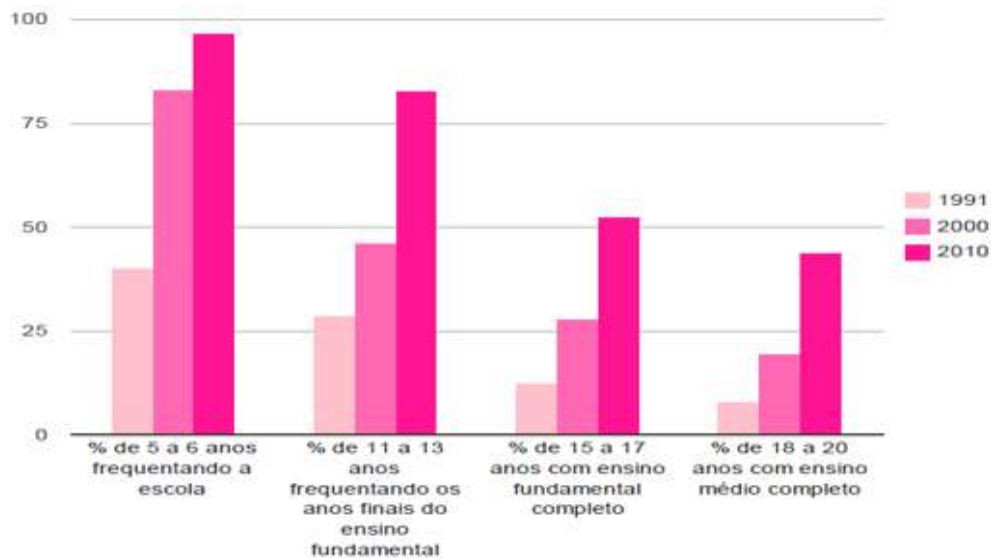
A cidade tá crescendo. Antes, tudo que a gente precisava tinha que buscar em João Pessoa. Hoje, o comércio aqui tá mais forte. Ainda não tem muita opção, mas já melhorou muito. O que abriu muito foi lugar para comer. Tem até comida japonesa, menina! (Informante participante da Rede, representante de ONG).

Através do depoimento a seguir, infere-se que o informante, ao referir-se ao desenvolvimento local, expressa-se em relação ao comércio, demonstrando que entende desenvolvimento como expansão do comércio local. Volta-se para a economia. Não se associa à ideia de desenvolvimento o acesso aos bens comuns e uma distribuição de renda mais igualitária.

Entende-se que o debate sobre avaliação da qualidade de vida e desenvolvimento local poderá surgir a partir da educação, pois quanto mais esclarecida for uma população, mais consciente se tornará sobre os seus direitos. O desenvolvimento econômico local, ou simplesmente desenvolvimento local, foi um conceito criado por Muhammad Yunus, vencedor do Prêmio Nobel da Paz. A ideia é que, no desenvolvimento local, os atores da região sejam

protagonistas na formulação de estratégias, na tomada de decisões e na hora de colocá-las em prática. Ao promover a inclusão social e fortalecer a democracia, também se combate a pobreza. Observa-se, pelo depoimento, que o crescimento da cidade não se restringiu apenas à expansão comercial; houve também uma expansão do fluxo escolar no município, como demonstra o gráfico a seguir:

**Gráfico 04: Fluxo Escolar por Faixa Etária de 1991 a 2010 – Cabedelo/PB**



**FONTE:** ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010.

Os dados mostram que o indicador Educação de Crianças e Jovens apresenta a proporção de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos escolares. Indica também a situação da educação entre a população em idade escolar do município e compõe o IDHM Educação. O município demonstra ter aumentado o percentual de crianças e jovens frequentando ou tendo terminado ciclos escolares. No entanto, é preciso oferecer uma educação que possa preparar seus estudantes para refletir sobre o contexto de vida em que se encontram e caso desejem transformá-lo. Perguntou-se para o representante do CMDCA sobre a participação das crianças e adolescentes na tomada de decisão nas escolas, e quais eram os mecanismos utilizados para que isso ocorra. Colheu-se o seguinte depoimento:

Eu acredito que o mecanismo mais utilizado é o Grêmios, e como resultado é grande parte das crianças já estarem conseguindo ter voz. Lá no Paulino Siqueira foi o início de tudo, e os alunos de lá estão disseminando isso. Eles vão nas outras escolas e ensinam como funciona e ajudam os outros grêmios a se formar. É um trabalho que me emociona. Eles vieram aqui e pediram

ajuda. Olha, a gente quer que vocês vão no Paulino falar sobre o ECA. Fomos e levamos um advogado para conversar com eles e fizemos uma gincana. Eles adoraram e isso ficou na cabecinha deles. Hoje tem um trabalho muito bonito feito aqui, pelo município, que é o ECA nas escolas. Tem um passo a passo de como trabalhar o ECA. Ensina que eles também têm deveres, não é só direitos, eles têm obrigações. Eu tenho dever de levar a sério os estudos também, de respeitar a escola, não quebrar a escola, porque tem que respeitar o que é público. Muitos deles não têm noção. Eles passaram a saber que aquele cuscuz que a mãe dele comprou ela pagou imposto. Agora a gente tem visto menos depredação de escola, pichação das praças, e o que eles aprendem na escola eles levam para casa. Mamãe não pode fazer isso, não pode fazer aquilo, né? Então isso é muito gratificante, quando a gente trabalha com criança e adolescente (Informante do CMDCA-1).

A Educação no município tem melhorado muito, até porque hoje a gente tem que ouvir mais os jovens e saber o que eles estão buscando, senão a escola fica para trás. Hoje procuramos fazer uma educação com base no diálogo com os alunos, senão eles desistem, se não perceber sentido na escola. Antigamente, a escola planejava as atividades com os professores, hoje temos que planejar junto com os alunos (Informante Secretaria de Educação).

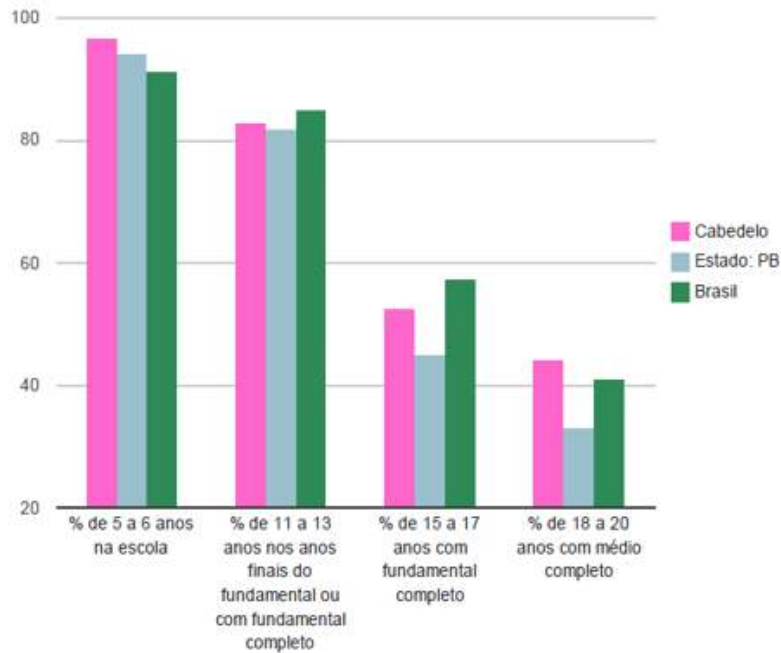
O depoimento mostra que as crianças e adolescentes do município estão conquistando autonomia, por meio dos projetos implementados pela gestão de educação local. E, mais uma vez, constatamos que a tomada de consciência social pode aflorar com o estímulo à reflexão, propiciado pela educação. Autonomia existe quando, além de saber desempenhar tarefas do dia a dia de maneira correta e responsável, souber conviver bem, ter desenvolvido o senso crítico que favoreça o desempenho adequado de seu papel social. Saber argumentar tranquilamente; respeitar opiniões divergentes da sua; apaziguar; cooperar. Quanto mais cedo se estimula a autonomia e reflexão, confiando na capacidade produtora do jovem, mais forte se torna o seu caráter, a sua autoestima. Surge, assim, o cidadão que sabe seu papel social. Corroborando nas palavras de Freire, o educando é violentado quando não é levado a refletir:

Seria realmente, uma violência, como de fato é, que os homens, seres históricos e necessariamente inseridos num movimento de busca, com outros homens, não fossem o sujeito de seu próprio movimento. Por isso mesmo é que, qualquer que seja a situação em que alguns homens proibam aos outros que sejam sujeitos de sua busca, se instaura como situação violenta. Não importa os meios usados para esta proibição (FREIRE, 1975, p. 85).

Conseguiu-se, ao participar das reuniões da Rede e através do diário de campo, perceber a preocupação dos representantes da Rede, em relação a erradicar a evasão escolar e a conscientizar os responsáveis acerca da importância de matricular as crianças em idade escolar na fase adequada, assim como acompanhar e incentivar o progresso e a vida escolar de seus

estudantes. O gráfico a seguir aponta a mudança de comportamento dos responsáveis sobre a matrícula escolar na fase correta e a ampliação da permanência escolar dos estudantes.

**Gráfico 05: Fluxo Escolar por Faixa Etária, 2000 a 2010 Cabedelo – 2010**



**FONTE:** ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010.

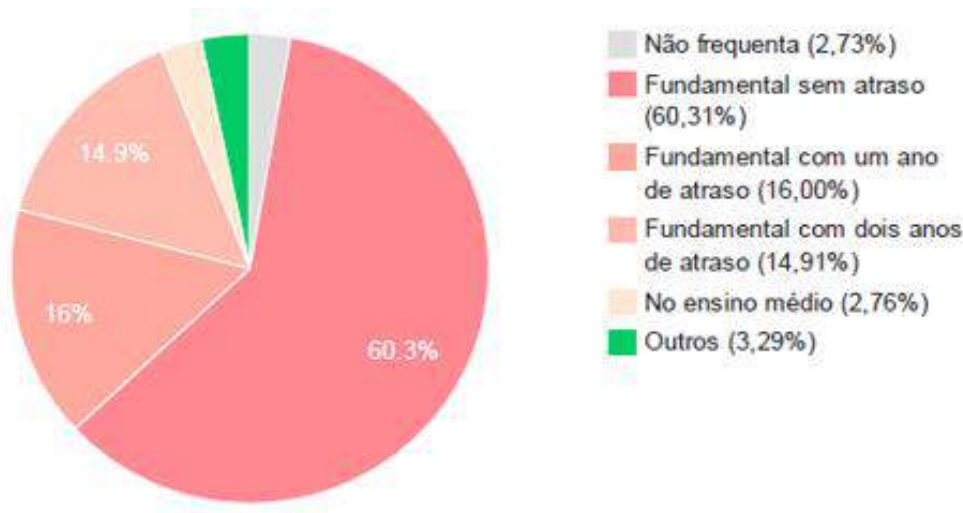
No período de 2000 a 2010, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola cresceu 16,51%, e no período de 1991 e 2000, 107,95%. A proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental cresceu 79,52%, entre 2000 e 2010, e 61,02%, entre 1991 e 2000. A proporção de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo cresceu 88,33%, no período de 2000 a 2010, e 124,05%, no período de 1991 a 2000. E a proporção de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo cresceu 124,95%, entre 2000 e 2010, e 150,26%, entre 1991 e 2000.

Dentre os dados apresentados, destaca-se o aumento do número de jovens entre 18 e 20 anos com o ensino médio completo, mais de 100%, entre os anos de 2000 e 2010. Dado esse quadro, pode-se afirmar que muitas mudanças introduzidas nos últimos anos chegaram à sala de aula. Numa sociedade do conhecimento, com graus de complexidade crescente, a preparação de todos os cidadãos para a vida e o mercado de trabalho requer o domínio de competências e habilidades de leitura, escrita, capacidade de resolver problemas e de entender o mundo que os

cerca. Habilidades que, por certo, apenas uma minoria de jovens brasileiros obtém, ao chegar à idade adulta.

A partir dos gráficos a seguir, apresenta-se a frequência escolar de 6 a 14 anos, no período de 1991 a 2010, no município de Cabedelo/PB.

**Gráfico 06: Frequência Escolar de 6 a 14 anos, Cabedelo/PB**



**Fonte:** Atlas de Desenvolvimento humano (2010)

Os dados mostram que, em 2010, 60,31% dos alunos entre 6 e 14 anos de Cabedelo estavam cursando o ensino fundamental regular na série correta para a idade. Em 2000, eram 47,85%, e em 1991, 23,04%. Nota-se que, em 2010, 2,73% das crianças de 6 a 14 anos não frequentavam a escola; percentual que, entre os jovens de 15 a 17 anos, atingia 17,28%.

Atualmente, o aumento de crianças matriculadas na fase correta de ensino pode ter relação direta com a distribuição de benefícios, a exemplo do Bolsa Família. Ao perguntar para o Conselheiro Tutelar, sobre o que gerou uma consciência da importância da escola, obteve-se como resposta:

O Bolsa Família ajudou muito as mães colocarem os seus filhos na escola e não deixar eles faltarem, se não ela perde o benefício, não pode mais botar o filho para trabalhar (Informante do Conselho Tutelar).

O Conselho Tutelar é o órgão que notifica os pais ou responsáveis que deixam de cumprir os deveres de assistir, criar e educar suas crianças e adolescentes. Dentre as suas

atribuições, deve trabalhar em parceria com as escolas e estar atento a situações de abandono escolar, contatando os pais ou responsáveis imediatamente ao ser acionado. Ao conversar com o representante do Conselho Tutelar, percebeu-se a valorização do Programa Bolsa família como um incentivo à escolarização das crianças e adolescentes. Notou-se, a partir desse depoimento, que no seu imaginário ele não se deu conta de que o Estado não efetiva os direitos fundamentais, a exemplo da saúde, moradia, saneamento básico e incentivo à geração de renda. Sabe-se que, para muitas famílias do município de Cabedelo, o Bolsa Família é a única renda de que dispõem. E de acordo com o Artigo 1º da LOAS:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Lei 8.742/93 Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS).

O Bolsa Família mostra que o Estado é negligente e não efetiva o que o programa prevê. Portanto, se o Estado cumprisse o seu papel em relação aos Direitos Sociais, não haveria necessidade de programas como o Bolsa Família. Tal programa deveria ser uma política para realização a curto prazo, e as famílias cadastradas deveriam ser encaminhadas para cursos profissionalizantes, para que pudessem ter acesso ao mercado de trabalho. No entanto, observando as entrevistas, podemos perceber que, assim como no Brasil, no referido município, há uma necessidade de “manutenção da pobreza”, da dependência do cidadão junto ao poder público, para que o cadastramento das pessoas no Bolsa Família se torne moeda de troca nas eleições, como mostra o depoimento a seguir. Quando indagados sobre a importância do Bolsa Família para as famílias em situação de vulnerabilidade social, obtivemos a seguinte resposta:

É, não tem como colocar todo mundo no Bolsa. Por outro lado, acho que o governo acha é bom que tenha muitos pobres, mais gente querendo o benefício fica mais fácil para se eleger, né? É só prometer um cadastro no Bolsa. Tem muita gente que não tem o que comer e realmente precisa dessa ajuda (Informante CMDCA-1).

O depoimento evidencia que, no imaginário do representante do CMDCA na rede, o Bolsa Família é uma ajuda e não uma política compensatória. Aparentemente, o depoente não reflete criticamente sobre o que chamou de “troca de benefício por voto”.

Em relação aos pais darem continuidade aos estudos dos seus filhos, indagamos uma mãe usuária do Bolsa Família sobre o valor da escola na vida dos seus filhos:

Hoje os pais têm uma consciência maior de que estudar é mais importante para os seus filhos, é a única forma deles terem um trabalho melhor no futuro. Eu quero os meus na escola para poder ter um trabalho bom (Informante da Comunidade cadastrada no Bolsa Família).

Comumente, o motivo que faz com que o jovem desista da escola é o trabalho precoce. O trabalho infantil é proibido por lei, mas ao adolescente é permitido, em situações especiais.

A Constituição Federal considera jovem trabalhador aquele que se encontra na faixa etária de 16 a 18 anos. O município de Cabedelo conta com o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho). Por meio da Secretaria de Ação Social municipal, são oferecidas oficinas para o desenvolvimento de habilidades pessoais e orientação para o mundo do trabalho, o que promove espaços de reflexão, conscientização e discussão sobre temas relacionados. Nesses espaços, os participantes devem ter acesso a informações sobre oportunidades presentes no território e a momentos que possibilitem o reconhecimento de suas potencialidades, despertando o interesse em participar ativamente desse mundo.

Esse processo de orientação e de desenvolvimento/reconhecimento de habilidades, realizado a partir de oficinas planejadas e executadas pela equipe do Acessuas Trabalho, para a preparação dos jovens para o mundo do trabalho, exige, conforme o ECA, a idade mínima de 14 anos, e com a condição de que a jornada de trabalho seja flexível e permita que o aprendiz continue os seus estudos.

O trabalho do jovem aprendiz não pode ser realizado em locais prejudiciais à sua formação, ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social. A jornada do aprendiz é de seis horas diárias e pode chegar a, no máximo, oito horas, desde que ele tenha completado o ensino fundamental. Os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas participam das oficinas e contam com o apoio do CREAS Cabedelo, como evidenciado nos depoimentos. Quando indagados sobre as oportunidades de trabalho para jovem aprendiz, obtivemos como resposta:

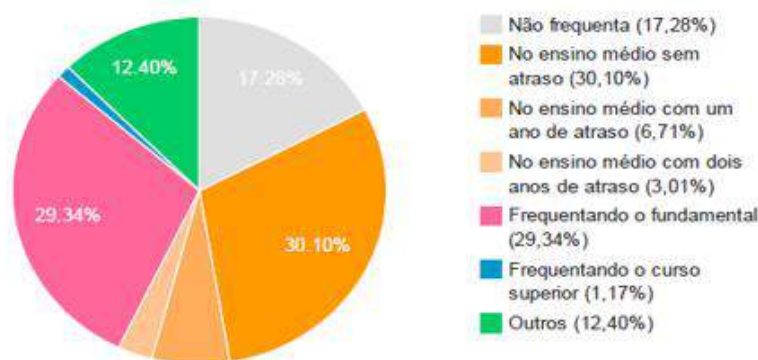
Existe uma política, aqui dentro do município, de ação social e trabalho. É o ACESSUAS, trabalho que foi implantado o ano passado. É um programa do governo federal com Cabedelo. O adolescente tem que participar das oficinas profissionalizantes. Esse programa não vai só dar um emprego, ele vai habilitar as pessoas, que são inscritas, para o mundo do trabalho. Então, hoje, todos os nossos adolescentes que foram encaminhados para esse programa, lá eles participam de um trabalho de sensibilização, de conscientização da importância do trabalho, que colabora para que cada um desenvolva uma consciência, um despertar para o mundo do trabalho. A importância dele na vida de cada um. Todos os nossos adolescentes que estudam em escolas públicas podem participar deste programa (Informante Ação Social).

Encaminhamos os adolescentes que estão cumprindo as medidas socioeducativas, porque acreditamos que uma das formas de os ajudar a se reinserirem socialmente é através do trabalho. Temos grandes dificuldades com a sociedade civil aqui. Acho que as pessoas trabalham de maneira muito individualista, não se preocupam em exercer a sua função social, em dar emprego aos jovens mais carentes, através do programa que está estabelecido em lei Jovem Aprendiz. Eles não têm a preocupação em contratar aqueles mais carentes e sim aqueles que atendam melhor as suas próprias necessidades. Não é esse o objetivo da lei. Já que é uma lei para atender o jovem e não a empresa, é para atender necessidade daqueles que cumprem a medida socioeducativa e querem sair desse ciclo de violência e reiteração de atos infracionais (Informante do CREAS).

Notou-se, a partir da fala da representante do CREAS, que a visão da reinserção social do adolescente em conflito com a lei, mediante o trabalho, apresenta-se como um “favor” prestado pelo município e pela sociedade civil. No entanto, trata-se de um Direito garantido por Lei. É dever do município criar condições para esse adolescente ter contato com o trabalho formal, como uma forma de reinserção social, trabalho que deve ser desenvolvido em paralelo à escola. Observando-se os depoimentos registrados no diário de campo, ficou evidente na fala dos profissionais do CREAS, juiz e promotora, a importância de conscientização dos comerciantes locais e servidores municipais, sobre a necessidade de receber os adolescentes em conflito com a lei, como forma de reinserção social.

Os adolescentes atendidos no CREAS–Cabedelo que participam do processo de socioeducação têm em média de 15 a 17 anos. Verifica-se no gráfico a frequência escolar dos adolescentes nessa faixa etária:

**Gráfico 07: Frequência Escolar de 15 a 17 anos, Cabedelo/PB**



**FONTE:** ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010.

Auferiu-se, com base nos dados dos jovens com idade entre 15 e 17 anos, que 30% desse segmento, no ano de 2010, estava cursando o ensino médio regular sem atraso. O que

difere da realidade dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas do município. Caso cheguem a uma unidade de internação, estando nessa fase escolar, a realidade se torna ainda mais complicada, uma vez que, de acordo com o Ministério da Educação (MEC), o currículo do novo ensino médio será norteado pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), obrigatória e comum a todas as escolas (da educação infantil ao ensino médio).

Os dados acima apontaram que, antes da internação na FUNDAC, a maioria não havia sequer se matriculado, por achar a escola um “desperdício de tempo”. Numa unidade de internação, esta situação tende a mudar, pois estudar significa sair da cela. No entanto, a BNCC definirá as competências e conhecimentos essenciais que deverão ser oferecidos a todos os estudantes na parte comum (1.800 horas), o que significa dizer que as escolas deverão funcionar em tempo integral. Indaga-se, então, como se dará a continuidade do Programa Jovem Aprendiz, pois entende-se ser de grande importância para os jovens da rede pública de ensino, uma vez que, além do aprendizado, recebem salário, podendo assim contribuir com o orçamento familiar. Quanto aos jovens em conflito com a lei, que estão em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado e têm uma pequena parte do seu dia destinada aos estudos, mas ao retornarem para as celas são impedidos de levar livros e outros materiais escolares, a preocupação se torna ainda maior. Como poderão concluir o ensino médio?

As instituições de internação da FUNDAC justificam as horas limitadas de ensino e aprendizagem em função da separação que deve ocorrer entre os internos, devido ao pertencimento a facções criminosas distintas, o que impossibilita a convivência e colocaria em risco a vida dos educandos e educadores. Conforme fala do juiz da vara da infância e adolescência. Quando perguntado sobre a presença da escola na vida dos jovens que estão cumprindo medidas socioeducativas, ele explica:

E com relação aos próprios jovens, é um trabalho duro de convencimento para eles voltarem para escola, mudarem de vida. Também não é fácil, porque a fase da adolescência é uma fase também de muita transformação, difícil, e a cultura de gente é uma cultura de muito imediatismo, que bate com essa fase da vida, né? Então, eles não têm muita consciência (Informante: Juiz da Vara da Infância e Adolescência).

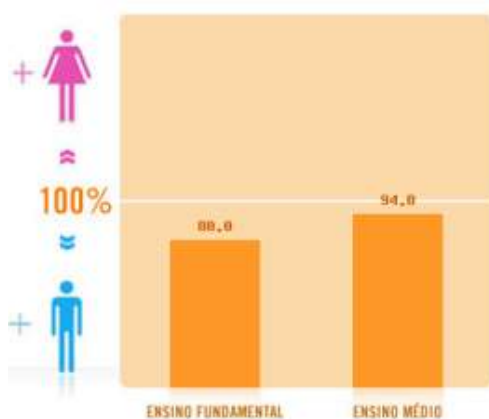
Através do diário de campo, nota-se o empenho do juiz a respeito dessa temática, ao alertar os participantes da rede sobre a importância de as escolas se aproximarem dos adolescentes e oferecerem atividades mais atrativas, para evitar a evasão escolar. Durante as reuniões da Rede, a presença do juiz foi constante, tomando para si muitas vezes o papel de mediador, fazendo esclarecimentos e trazendo para o grupo solicitações de ações necessárias

para a resolução de determinadas problemáticas. Percebemos que ele exerce uma função de autoridade e acelera o despertar do grupo sobre determinadas questões. A importância da permanência dos adolescentes na escola é um tema recorrente na fala do juiz.

Historicamente, no município de Cabedelo, as meninas abandonam a escola mais cedo, principalmente por assumirem o trabalho doméstico. Este dado está na contramão dos dados nacionais que, segundo o IBGE (2010), as mulheres estão em maior número nas universidades, mas no mercado de trabalho ganham 25% menos do que os homens.

Se forem analisados os dados por raça/cor, de acordo com o mesmo Instituto, as mulheres brancas têm mais chances de concluir o ensino superior. A figura representa a razão entre meninos e meninas no ensino fundamental e médio.

**Figura 06: Razão no ensino fundamental e médio, Cabedelo/PB**



**Fonte:** Atlas IDHM, 2010.

Observamos que a razão entre meninas e meninos no ensino fundamental, em 2006, indicava que, para cada 100 meninas, havia 120 meninos. No ensino médio, essa razão passa a 94, para cada 100 meninos. A razão entre mulheres e homens alfabetizados, na faixa etária de 15 a 24 anos, era de 102,7%, em 2010. Sempre que o percentual deste indicador for superior a 100%, significa que existe maior número de mulheres para cada 100 homens.

Assim, este indicador reafirma o histórico nacional e apresenta mais mulheres alfabetizadas. Apesar de que representou um número menor de matriculadas no ensino fundamental, em 2010, e, em relação aos homens matriculados no ensino médio, diminuiu.

Portanto, presume-se a necessidade de investigar a qualidade da educação oferecida aos jovens no município de Cabedelo. Na educação, a falta de frequência nos primeiros anos

escolares não se configura como uma situação problema. No entanto, os indicadores apresentados sugerem que a qualidade da educação oferecida, principalmente no ensino fundamental, está aquém do esperado, já que os homens que frequentam a escola por mais tempo são os que sofrem com o analfabetismo.

Oferecer um ensino fundamental de qualidade e superar o analfabetismo são desafios que Cabedelo ainda está distante de equacionar. Conforme o IDHM de Cabedelo, o município enfrenta essa problemática principalmente em relação aos homens. Trata-se de um tema que os governos (local e nacional) e a sociedade devem enfrentar permanentemente. Esse assunto deve compor o rol de prioridades das políticas públicas e das preocupações dos educadores.

Estamos no século XXI e a alfabetização no Brasil continua a ser um desafio. Só para salientar, ela constitui-se em um direito humano fundamental, uma necessidade básica de aprendizagem e a chave para aprender, e, assim como dito por Amartya Sen (2003, p. 23), “condição indispensável para o pleno exercício de liberdade”.

Sen (2003, p. 23) pontua como um dos propósitos da alfabetização a participação política:

analfabetismo pode abafar as oportunidades políticas dos menos favorecidos, reduzindo suas habilidades para participar na arena política e expressar suas demandas de forma eficaz. Isso contribui diretamente para sua insegurança, uma vez que a ausência de vocalização das demandas na política pode levar a uma severa redução de influência e do tratamento justo.

A educação e a participação política ajudam a consolidar os Direitos Humanos, permitindo que uma pessoa empregue conhecimento e informação para sua vida, tornando-se mais consciente dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais, conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Ao indagar a representante do CREAS sobre como ocorre o retorno do adolescente cumprindo medidas socioeducativas para a escola, obteve-se o seguinte depoimento:

É difícil convencê-los a voltar e muitas vezes quando a gente consegue, não tem vaga, ou devido à idade do adolescente ser maior de quatorze anos, e a série que ele parou só poderá estudar à noite, e eles não querem porque dizem que só tem velho à noite (Informante do CREAS).

O depoimento da profissional do CREAS é envolto em uma desilusão. Ela argumenta:

É como se nós trabalhássemos sozinhas, não temos o respaldo da gestão, parece que esses meninos são invisíveis (Profissional do CREAS).

Todos os anos os alunos da rede pública de ensino em fase final dos ciclos são avaliados pelo Índice de Desempenho Escolar Brasileiro (IDEB). Em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública de Cabedelo tiveram nota média de 4.3 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3.7. O índice de desenvolvimento tem aumentado no município. No entanto, ainda se encontra muito abaixo da média estadual e nacional, e a atenção dada aos estudantes não é igualitária. Esta inferência é feita baseada no depoimento da profissional do CREAS, ao afirmar que os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, em sua maioria, fazem parte da geração “nem, nem”.

Esses dados explicam os índices de ausência, desistência e evasão escolar. Entende-se como uma necessidade urgente a localização dos alunos evadidos, pois os motivos que os levam a essa situação podem ser das mais diversas ordens, caracterizados principalmente como formas de violência, relacionadas ao tráfico de drogas, situação comumente vivenciada pelos jovens no município ou displicência dos gestores municipais. No depoimento a seguir, quando indagados sobre evasão escolar, obtivemos a seguinte fala:

[...] hoje no município, creio que a gente não tem alunos evadidos, porque a escola vai atrás mesmo. O que pode ter é aluno que nem chegou a se matricular (Informante secretaria de Educação).

Por meio deste depoimento reforça-se a ideia da invisibilidade dos adolescentes em conflito com a lei, para a gestão municipal.

Questiona-se as representantes da rede das secretarias de saúde e educação, o conhecimento do termo Educação em Direitos Humanos. Obtêm-se as seguintes respostas:

Olha, educação em direitos humanos é ensinar os limites da vida em sociedade. Na escola, por exemplo, é respeitar a professora e os colegas e não pegar nada que não seja dele. Em suma, é aprender a conviver melhor. Preciso estudar melhor sobre isso (Informante da Secretaria de Educação).

Vamos ver se eu sei explicar (pausa). É ter consciência de que, através da escola, pode-se preparar as crianças e adolescentes para a vida em comunhão. Com os projetos de justiça restaurativa, por exemplo, as crianças aprendem o respeito mútuo. Se praticam é outra coisa... Risos (Informante da Secretaria de Saúde participante da rede).

Ambos os depoimentos foram cercados de fragilidades para responder, o que demonstra pouco conhecimento sobre o assunto. Enquanto participantes da rede, elas reforçam a necessidade das capacitações sobre temas de interesse e nível de importância para o grupo da rede.

No tocante à evasão escolar, uma das principais causas é a violência intrafamiliar, realizada no município, como exploração sexual e ameaça de morte, de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Humano (SEDH, 2013, p. 31). Ao indagar um participante da Rede, representante do CREAS, sobre o uso de drogas na adolescência e como este tema é abordado durante o processo de socioeducação, relatou:

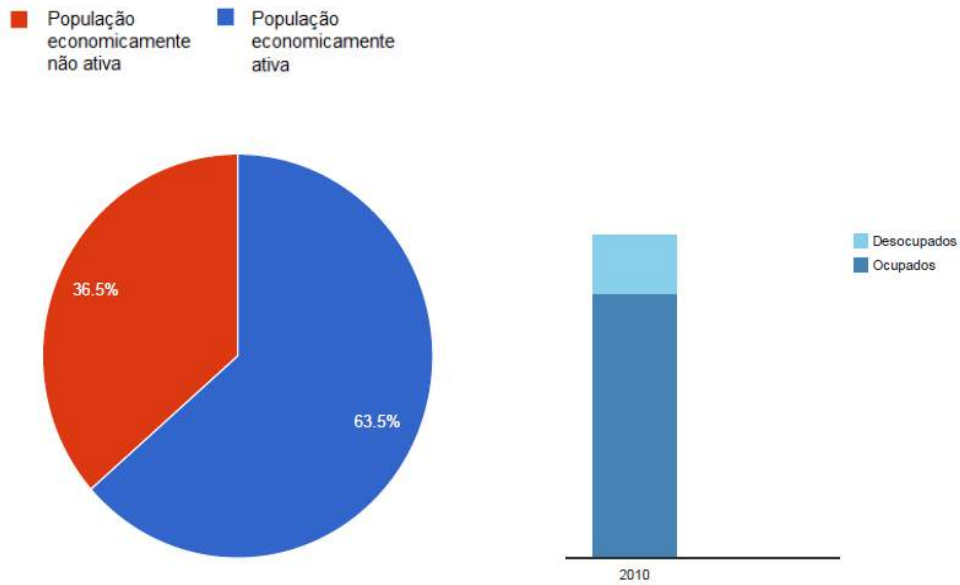
Essa temática trabalhamos com eles e com suas famílias, para que eles possam restaurar o dano, sejam eles patrimoniais ou psicológicos e emocionais, que tenham causado a eles e aos outros (Informante do CREAS).

No entanto, mais adiante, nota-se a contradição desse discurso, quando a representante do CREAS diz não ter para onde encaminhar os adolescentes dependentes químicos, seja para tratamento de saúde, para desintoxicação ou para atividades pedagógicas adequadas à faixa etária. A observação em campo revelou o delineamento do trabalho do CREAS, mediante orientação judicial, e suas atribuições com cada adolescente. Dentre elas está o cuidado com a saúde. Indagamos a representante do CREAS sobre possíveis problemas de saúde que pudessem acometer os adolescentes em processo de socioeducação, após a internação nos centros de ressocialização, e se era ofertado ao adolescente o uso do Sistema Único de Saúde – SUS, para eventuais consultas e exames médicos.

Olha, a gente pergunta se está tudo bem com a saúde deles, se ele adoeceu enquanto estava internado, se teve médico para ele. É comum receber adolescentes com casos de hanseníase e tuberculose (Informante do CREAS, participante da rede).

Pela pesquisa de campo no projeto de extensão, foi possível analisar os Planos Individuais de Atendimento dos Adolescentes (PIAs) em conflito com a lei, que estão em regime fechado, e verificou-se que a maioria dos adolescentes não trabalhava nem estudava antes da internação. Os dados a seguir apresentam o percentual da população com 18 anos ou mais, economicamente ativa que, mas que estava desocupada no período compreendido entre 2000 e 2010.

**Gráfico 08: O percentual da população com 18 anos ou mais, economicamente ativa, mas desocupada no período compreendido entre 2000 e 2010.**



**Fonte:** Atlas de Desenvolvimento humano, 2010.

A taxa de desocupação (ou seja, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada) passou de 18,67%, em 2000, para 11,61%, em 2010. Esse número indica que mais pessoas com 18 anos ou mais estão trabalhando em empregos formais em diversos segmentos. Os adolescentes em conflito com a lei não são identificados neste dado, que se apresenta no quadro a seguir.

**Tabela 01. Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais. Cabedelo/PB**

Ocupação da população de 18 anos ou mais - Cabedelo - PB		
	2000	2010
Taxa de atividade	63,89	63,54
Taxa de desocupação	18,67	11,61
Grau de formalização dos ocupados - 18 anos ou mais	56,66	60,08
<b>Nível educacional dos ocupados</b>		
% dos ocupados com fundamental completo	52,58	64,44
% dos ocupados com médio completo	38,59	49,29
<b>Rendimento médio</b>		
% dos ocupados com rendimento de até 1 s.m.	50,86	19,85
% dos ocupados com rendimento de até 2 s.m.	73,86	69,91

Em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais, 3,00% trabalhavam no setor agropecuário, 0,74% na indústria extrativa, 6,09% na indústria de transformação, 8,58% no setor de construção, 1,28% nos setores de utilidade pública, 15,80% no comércio e 58,61% no setor de serviços.

**FONTE:** ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010.

No entanto, esses dados não representam os adolescentes com 18 anos ou mais que cumprem medidas socioeducativas. Os PIAs revelam uma realidade divergente, em que a maioria dos adolescentes não trabalhava e nem estudava antes da internação.

Em contrapartida, chama à atenção o número de crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos ocupados no trabalho doméstico (59), o que corresponde a 12,1% da população total ocupada nessa faixa etária.

De acordo com o Decreto nº 6.481, de 2008, e com o ECA, o trabalho infantil doméstico se enquadra como das Piores Formas de Trabalho Infantil, e por essa razão, não é permitido para crianças e adolescentes abaixo de 18 anos. Aos adolescentes, é permitido trabalhar em condição de aprendiz e com supervisão de um trabalhador adulto capacitado para a função. Essa realidade é comprovada através do depoimento do CMDCA-2, ao ser indagado sobre a manutenção do trabalho infantil no município:

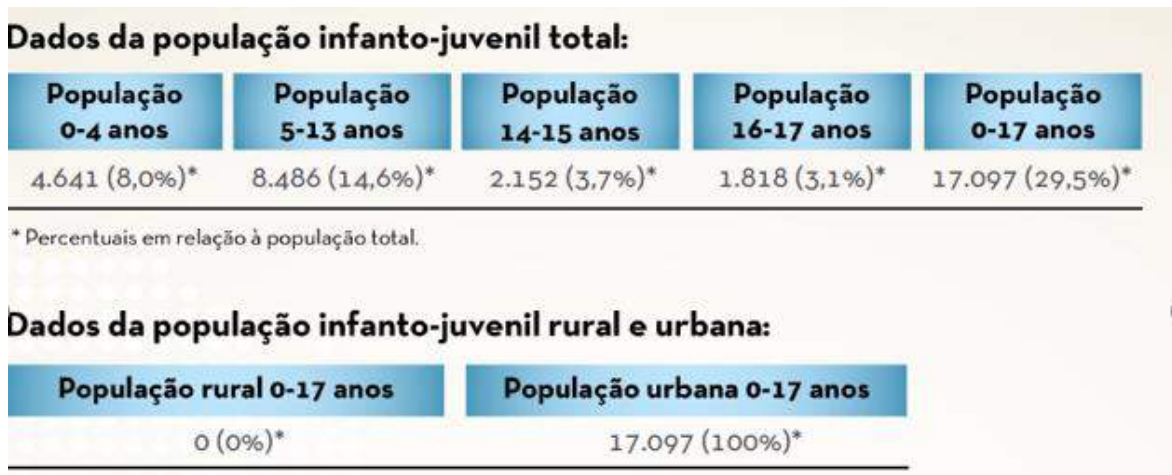
A gente não pode ser ingênuo em acreditar que não há no município nenhuma criança ou adolescente que não trabalhe em casa, até porque em muitas famílias a renda vem de uma pessoa só e às vezes só do bolsa, e os pais têm que fazer bicos para ajudar, então os filhos maiores têm que assumir as tarefas da casa (Informante CMDCA-2).

O trabalho infantil doméstico consta na lista das Piores Formas de Trabalho Infantil, conforme o Decreto 6.481/2008, que regulamentou os pontos da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Salienta-se que colaborar com a família na organização do trabalho da casa é diferente de ter a organização integral da casa e o cuidado

com os irmãos menores sob sua responsabilidade, podendo ser caracterizado como trabalho doméstico. Uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2011, intitulada O Trabalho Infantil Doméstico no Brasil, dois anos após o decreto presidencial, trouxe números alarmantes: cerca de 258 mil crianças e adolescentes (entre 5 e 17 anos) ainda estavam ocupados no trabalho infantil doméstico. Desse total, 102.668 (39,8%) estavam na Região Nordeste; 66.663 (25,9%).

O trabalho infantil doméstico viola os direitos humanos de crianças e adolescentes à vida, à saúde, à educação, ao lazer, e ainda acarreta prejuízos que comprometem o seu pleno desenvolvimento físico, psicológico, cognitivo e moral. Para propor Políticas Públicas de combate ao trabalho infantil, com especificidades territoriais, é necessário conhecer o território e localizar as crianças e adolescentes que realizam o trabalho infantil. A figura a seguir indica o percentual de jovens residentes na área urbana. Não há área rural no município.

**Figura 07: Dados da população infanto-juvenil urbana**



Fonte: IBGE, 2010.

Destaca-se que a faixa etária com maior amplitude está concentrada entre os jovens de 14 a 15 anos de idade, e não há no município população rural. A concentração dos jovens é em área urbana. Este dado é importante para pensar políticas públicas com atividades esportivas e culturais, que possam ser atrativas para essa faixa etária. Indaga-se o representante da Secretaria de Cultura sobre a oferta de programas e projetos para jovens e obtém-se a seguinte resposta:

Infelizmente, hoje não há oferta cultural no município para jovens. Tinha uma parceria do Estado com o município, para uma orquestra, mas o município não

teve interesse em continuar. Os instrumentos se perderam, quebraram. Algumas ONGs que trabalhavam também pararam por falta de verba (Informante da Secretaria de Cultura).

Durante o trabalho de campo, informaram-nos que a parceria com o Estado para a implementação da Orquestra foi reativada. Haverá a instalação da Biblioteca municipal, com incentivo à poesia e sala para leitura virtual. Estão em fase de aprovação 17 oficinas que serão geridas em parceria com a secretaria de educação, voltadas para bebês, crianças, adolescentes/jovens e adultos, sendo elas: Contação de Histórias, Produção de Jogos Pedagógicos, Artesanato, Danças Urbanas, Teatro, Dança Afro, Oficina de circo, arte Grafite, Danças Folclóricas, Literatura de Cordel e Poesia, Percussão, Canto Coral, Pintura em Tela, Brinquedos Populares, Bordado em Ponto Cruz, dança para Bebês e Cerâmica.

Interpelou-se o representante da Secretaria de Cultura na Rede sobre o conhecimento do SINASE e a possibilidade da criação de projetos para os adolescentes em conflito com a lei e obteve-se o seguinte depoimento:

Eu não conheço o SINASE, e acho que fazer projetos voltados especificamente para os adolescentes em conflito com a lei seria discriminar estes adolescentes. De forma geral, eu, tá? Enquanto pessoa e não em nome da gestão te digo que todos os adolescentes que vivem em situação de vulnerabilidade social estão passíveis de cometer delitos, e de certa forma sempre eles têm um parente que já foi ou está preso, um amigo ou vizinho que já passou por uma unidade de internação. Então, me parece que as realidades são muito parecidas e não vejo a necessidade de um projeto específico, porque eu não vejo diferença entre os adolescentes, então seria discriminação. Preferimos atender os adolescentes de forma geral, sem se preocupar com o passado deles (Informante da Secretaria de Cultura).

Entende-se que projetos culturais são aliados do projeto educacional de um município. Colaboram para melhorar a autoestima, melhorar o desempenho escolar, desenvolver senso crítico, gerar renda e profissionalizar, e conseqüentemente melhora a qualidade de vida. A ausência de atividades culturais para esse público favorece o ócio e coloca os adolescentes à mercê de riscos potenciais.

Ao indagarmos a representante da Guarda Civil sobre o uso de drogas entre os adolescentes no município, obtivemos como resposta:

É muito comum, quando a gente vai fazer a “ronda na cidade”, encontrar adolescentes nas praças usando drogas, a maconha é a mais comum. Eu fico

assustada com a quantidade de meninos que se drogam e eles começam muito cedo (Informante representante da Guarda Civil na Rede).

Todos os adolescentes sem exceção usavam drogas antes da internação (Informante do CREAS).

O município não oferece nenhum tratamento para dependentes químicos, exceto terapia psicológica. No entanto, sabe-se, a partir do diário de campo, que campanhas de prevenção ao uso de drogas são realizadas rotineiramente, pelas Unidades de Saúde e Escolas Municipais. Há que se pensar em uma política pública mais abrangente.

Outro fator que chama a atenção é a falta de saneamento básico municipal. Diversos bairros da cidade sofrem com o acúmulo de lixo, inundações e esgotos a céu aberto. Para que a população se mantenha saudável, é importante ter acesso a um saneamento básico adequado. No Brasil, 45% da população ainda não têm acesso a serviço adequado de esgoto.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) considera como atendimento adequado de esgoto sanitário o uso de fossa séptica ou rede de coleta e tratamento de esgoto. O Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA, 2013), orienta cada município a elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), que deve possibilitar a criação de mecanismos de gestão pública de infraestrutura relacionada aos quatro eixos do saneamento básico: abastecimento de água; esgotamento sanitário; manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais. Para se alcançar esse objetivo, devem ser considerados os seguintes aspectos:

- a) Estabelecimento de mecanismos e procedimentos que garantam efetiva participação da sociedade em todas as etapas do processo de elaboração, aprovação, execução, avaliação e revisão do PMSB;
- b) Diagnósticos setoriais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e águas pluviais), porém integrados, para todo o território do município, áreas urbanas e rurais;
- c) Proposta de intervenções com base na análise de diferentes cenários e estabelecimento de prioridades;
- d) Definição dos objetivos e metas de curto, médio e longo prazo;
- e) Definição de programas, ações e projetos necessários para atingir os objetivos e metas estabelecidos;
- f) Programação física, financeira e institucional da implantação das intervenções definidas e

g) Programação de revisão e atualização (FUNASA, 2013).

O PMSB deverá contemplar os quatro eixos do setor de saneamento (abastecimento de água; esgotamento sanitário; manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais), em um horizonte de planejamento de 20 (vinte) anos, abrangendo todo o território do município, suas áreas urbanas e rurais (incluindo áreas indígenas, quilombolas e tradicionais). Deve ser assegurada a efetiva participação da população em todas as fases da elaboração do PMSB, prevendo o envolvimento da sociedade inclusive durante a aprovação, execução, avaliação e revisão, a cada quatro anos do PMSB. Dentro desse critério, 55% dos brasileiros dispõem do serviço adequado.

Em Cabedelo, o indicador praticamente supera a média nacional, com apenas 51% da população tendo acesso a um esgotamento sanitário adequado. O PMSB de Cabedelo é um documento que faz parte do Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba e que norteará todas as ações com relação às vertentes de resíduos sólidos, esgotamento sanitário, drenagem urbana e abastecimento de água da cidade pelos próximos 20 anos.

Pode-se inferir que a população está sendo privada de um Direito Social, garantido pela Constituição Federal e parte das Diretrizes da FUNASA. O diário de campo mostrou que a comunidade de Cabedelo é ingênua em relação aos seus Direitos Humanos, o que reforça a ideia de trabalhar prontamente a Educação em Direitos Humanos, pois a partir da educação, a sociedade civil poderá se articular e lutar pela conquista de seus direitos básicos, como educação, saneamento básico, saúde etc. A totalidade dos adolescentes em processo de socioeducação é moradora das áreas periféricas, vítimas do descaso da gestão pública, que lhes nega mais este direito. Portanto, vivem em situação de vulnerabilidade social. Sobre o termo, Adorno (2001) elucida o conceito relacionando-o à rede de oportunidades disponíveis e às efetivas possibilidades de acesso por parte da população.

O termo vulnerabilidade carrega em si a ideia de procurar compreender primeiramente todo um conjunto de elementos que caracterizam as condições de vida e as possibilidades de uma pessoa ou de um grupo – a rede de serviços disponíveis, como escolas e unidades de saúde, os programas de cultura, lazer e de formação profissional, ou seja, as ações do Estado que promovem justiça e cidadania entre eles – e avaliar em que medida essas pessoas têm acesso a tudo isso. Ele representa, portanto, não apenas uma nova forma de expressar um velho problema, mas principalmente uma busca para acabar com velhos preconceitos e permitir a construção de uma nova mentalidade, uma nova maneira de perceber e tratar os grupos sociais e avaliar suas condições de vida,

de proteção social e de segurança. É uma busca por mudança no modo de encarar as populações-alvo dos programas sociais (ADORNO, 2001, p.12).

Nessa definição, o autor contempla a pluralidade de realidades sociais e a sua relação com a situação de vulnerabilidade. Percebe-se pela explanação do autor que vulnerabilidade é termo que pede recorrência a diferentes planos, não podendo ser compreendido negligenciando-se especificidades. Aponta-se a seguir os dados sobre a vulnerabilidade social no município de Cabedelo, referente ao período de 1991 a 2010.

**Tabela 02: Vulnerabilidade social. Cabedelo/PB, 2010**

	1991	2000	2010
<b>Crianças e Jovens</b>			
Mortalidade infantil	48,50	34,50	16,00
% de crianças de 4 a 5 anos fora da escola	-	30,65	13,53
% de crianças de 6 a 14 anos fora da escola	25,70	5,78	2,73
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza	-	20,10	17,26
% de mulheres de 10 a 14 anos que tiveram filhos	1,11	0,49	0,70
% de mulheres de 15 a 17 anos que tiveram filhos	6,63	9,89	8,62
Taxa de atividade - 10 a 14 anos (%)	-	4,09	3,11
<b>Família</b>			
% de mães chefes de família sem fundamental completo e com filhos menores de 15 anos	25,18	19,70	18,40
% de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos	4,58	3,02	2,36
% de crianças extremamente pobres	33,46	16,69	8,48
<b>Trabalho e Renda</b>			
% de vulneráveis à pobreza	79,28	54,79	39,32
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	-	45,37	32,62
<b>Condição de Moradia</b>			
% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	4,63	2,60	1,34

**FONTE:** ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010

No enfrentamento à vulnerabilidade social no município, Cabedelo se apoia nos dados apresentados no Cadastro Único (CadÚnico), que é um instrumento que identifica o público elegível a programas sociais do Governo Federal, e prioriza os indivíduos de baixa renda, ou seja, aqueles que possuem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, ou renda mensal de até três salários mínimos. O CadÚnico colabora para romper com as problemáticas de escolarização e trabalho infantil, permite o conhecimento da realidade socioeconômica da população, demonstrando o número de famílias que se utilizam do trabalho infantil, e facilita o acesso aos serviços públicos essenciais.

**Figura 08: Crianças e adolescentes ocupados registrados no CADÚNICO**

Nº de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família *	<b>5.562</b>
Quantidade de famílias com marcação de trabalho infantil **	<b>36</b>
Taxa de cadastramento <sup>5</sup> de trabalho infantil (%) **	<b>24,5%</b>
Quantidade de crianças e adolescentes até 15 anos com marcação trabalho infantil **	<b>49</b>
Nº de casos de trabalho infantil até 15 anos a mais no Censo 2010 em relação casos registrados no CadÚnico**	<b>151</b>
Nº de crianças e adolescentes até 17 anos que não frequentam a escola *	<b>2.912</b>

**FONTE:** CENSO 2010 – MDSA – CADÚNICO – NO PERÍODO DE SETEMBRO A DEZEMBRO, 2016.

Há uma diferença significativa entre os dados de crianças e adolescentes ocupados registrados no CadÚnico e no Censo 2010. Apesar de os dados serem de levantamentos e períodos distintos, essa diferença não poderia ser tão grande, na qual somente 24,5% das crianças e adolescentes ocupados, de acordo com o Censo, estariam registrados no CadÚnico.

A diferença entre o Censo 2010 e CadÚnico reflete a necessidade de ampliar/reforçar a busca ativa de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, para garantir que as famílias nessa situação estejam devidamente refletidas no cadastro, garantindo, assim, o acesso ao sistema de proteção social. Na tentativa de minimizar a vulnerabilidade social, além de operar com o CadÚnico, o município promove a chamada Proteção Social, que visa promover ações integradas entre os serviços socioassistenciais e ações de Rede de políticas setoriais para o atendimento integral às crianças e adolescentes.

O índice de adolescentes evadidos da rede educacional de ensino, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP/2012, é de 28%. Pelo referido relatório, observa-se que 38,6% dos extremamente pobres do município estão na faixa etária de zero a 17 anos.

De acordo com CREAS/Cabedelo, em 2016, o município acompanhou, por intermédio do CREAS, 68 adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa, como Liberdade Assistida (LA) e ou Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), sendo 13 em LA, 34 em LA e PSC e 21 adolescentes em PSC. Em 2017, esse índice obteve uma redução de 40%, e atualmente (2018), o CREAS atende 32 adolescentes. Apesar da redução de atendimentos nos dois últimos anos, entende-se que existem demandas urgentes que devam ser tratadas, a exemplo do uso de drogas, para evitar novos casos e até mesmo reincidências. A representante do CREAS na rede

foi indagada sobre a avaliação do trabalho de reinserção social realizado junto aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e obteve-se o seguinte depoimento:

A gente não consegue um bom resultado com todos porque cada um vem de um contexto social diferente tem meninos que a gente consegue adesão, que a gente consegue sanar boa parte das necessidades deles, consegue mediar a todos esses conflitos. Agora tem meninos que não vêm, aqueles que não vêm e que o contexto familiar não favorece. Eles não vêm muitas vezes até porque não querem. E a gente sabe que o nível de negligência dentro do município é muito grande de delinquência por uso abusivo de substâncias ilícitas como as drogas e álcool. A maioria deles vem por tráfico de drogas e depois eles cometem outros delitos. O álcool e as drogas tomam conta, mas hoje existe uma particularidade aqui no município que a gente consegue trabalhar em rede (Informante CREAS).

A partir desse depoimento, entende-se como papel da rede confrontar a negligência do setor público. A situação de uso de drogas é considerada problema de saúde pública, tendo em vista que a droga afeta o indivíduo, a família e a comunidade, com sérias repercussões devido à associação com a violência, os acidentes, à gravidez não programada e às doenças sexualmente transmissíveis. As ações preventivas devem ser direcionadas às comunidades em situação de risco e aos problemas decorrentes do uso/abuso de drogas. Dentre os fatores de risco relacionados ao uso e abuso de drogas há de se considerar: precárias condições de moradia, presença do tráfico, ausência de perspectivas de trabalho, de ascensão social e de opções de vida socialmente integradoras. O Conselho Nacional Antidrogas criou a Política Nacional sobre Drogas, que serviu de base para nortear as diretrizes que levariam à criação do Programa Saúde na Escola (PSE), como proposição de uma política intersetorial entre os Ministérios da Educação e Saúde, na perspectiva de prevenção, promoção e atenção à saúde de crianças e adolescentes. Cabe ressaltar que Cabedelo realiza o referido Programa (Decreto Presidencial 6.2286/07).

Baseado nessa premissa, o Programa Saúde na Escola para a Elaboração dos Projetos Locais tem como objetivo apresentar aos profissionais e gestores de saúde pública e educação pública a proposição dessa política de combate e prevenção às drogas. Há que ser consideradas as peculiaridades de cada localidade e sua cultura local, respeitando os diferentes contextos sociais e saberes informais, a fim de que as propostas sugeridas façam sentido e sejam realmente eficazes. A postura de conformismo não deve ser incorporada pela rede, o que levaria à sua ineficiência.

Compondo o contexto social do município, está o IDHM da renda per capita média de Cabedelo, que cresceu 305,37% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 255,62, em 1991, para R\$ 611,50, em 2000, e R\$ 1.036,21, em 2010. A extrema pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 70,00, em reais, de agosto de 2010) passou de 27,12%, em 1991, para 10,17%, em 2000, e para 5,27%, em 2010.

Ressalta-se que a desigualdade aumentou: o Índice de Gini passou de 0,61, em 1991, para 0,66, em 2000, e para 0,70, em 2010, como mostram as tabelas a seguir:

**Tabela 03: Renda, pobreza, desigualdade e porcentagem de renda apropriada por estratos da população. Cabedelo/PB, 2010**

<b>Renda, Pobreza e Desigualdade - Cabedelo - PB</b>			
	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Renda per capita (em R\$)	255,62	611,50	1.036,21
% de extremamente pobres	27,12	10,17	5,27
% de pobres	56,78	30,67	15,61
Índice de Gini	0,61	0,66	0,70
<b>Porcentagem da Renda Apropriada por Estratos da População - Cabedelo - PB</b>			
	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
20% mais pobres	2,81	2,12	1,95
40% mais pobres	8,85	6,59	6,07
60% mais pobres	18,56	14,13	12,97
80% mais pobres	34,31	27,89	26,50
20% mais ricos	65,69	72,11	73,50

**FONTE:** ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010.

Para entender melhor esses dados, é necessário contextualizar a criação do IDH. O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado no início da década de 1990, para o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Os idealizadores do Índice de Desenvolvimento Humano, Amartya Sen, juntamente com o economista paquistanês Mahbub Ul Haq, afirmam que o IDH tenta complementar os dados que são levantados pela mensuração clássica do Produto Interno Bruto (PIB) por habitante, por meio de uma nova escala de avaliação que supõe que a riqueza de um país não seria necessariamente responsável pelo bem estar de seus habitantes, já que existiriam outras questões em jogo, como o acesso à educação e saúde gratuitas e de qualidade, dentre outras.

Sen (1993, p. 753-754) faz uma crítica ao desenvolvimento econômico: (independente da orientação teórica) “é a concentração sobre o rendimento do produto nacional bruto (PNB), em vez dos direitos da pessoa e os recursos que esses direitos geram”.

Anos mais tarde, o autor reafirma o seu pensamento e relata:

se por um lado o atual estágio produtivo encontrado em diversas regiões do globo permite a produção de riquezas como poucas vezes se teve notícia na história, por outro, não é novidade que muitos locais no mundo estão cheios de pessoas que vivem em péssimas condições de vida (SEN, 2000, p. 9).

Ainda conforme Sen (2000), que defende que o Produto Interno Bruto (PIB) não tem relação direta com a qualidade de vida de seus habitantes, o município de Cabedelo retrata claramente esse argumento, pois, ao se analisar os dados do mapa socioeconômico, percebe-se um PIB elevado, em contraste com crianças e adolescentes vivendo em extrema pobreza.

Acerca da vulnerabilidade social, indagou-se o representante da REMAR sobre como que ocorre o enfrentamento em casos de extrema pobreza, e obteve-se o seguinte depoimento:

A gente tem uma pactuação muito boa com a rede de criança e adolescente. A gente consegue ter acesso a todos os serviços. Bem, nem todo mundo entende que precisa ajudar, né? Mas, com os Conselhos Tutelares, com o CRAS – Centro de Referência de Assistência Social –, como o Serviço de Convivência, a gente tem uma boa relação. Também encaminhamos esses meninos para que, no horário paralelo à escola, eles tenham atividades para fazer, para ocupar a mente deles e tirar um pouco o foco daquela realidade triste que eles vivem no cotidiano, da miséria do dia a dia (Informante REMAR, participante da rede).

Percebe-se no depoimento acima um desejo de transformação social. E como alternativa, recorre-se à Lei Orgânica de Assistência Social. Lançando mão da observação de campo sobre juventude, Cabedelo possui um número significativo de adolescentes que vivem em situação de vulnerabilidade social, se equiparado à realidade nacional. Observa-se que a renda dos 20% mais ricos corresponde à renda de 80% da população. Este índice representa uma disparidade socioeconômica enorme no município em questão. Agregando este índice ao de saneamento básico, em que apenas 51% da população possui esgotamento sanitário adequado, indaga-se sobre que qualidade de vida é oferecida a essa população.

O mesmo informante acredita que a assistência social precisa evoluir em suas políticas públicas, para atingir um desenvolvimento integral, pois o assistencialismo está enraizado na prática do poder público e no judiciário. A mudança dessa maneira de pensar e agir dependerá de mecanismos e instrumentos aptos a assegurar os direitos fundamentais das pessoas que vivem em situação de miserabilidade, conferindo-lhes cidadania e possibilitando a sua inclusão social. Na tentativa de minimizar esse quadro, desde 2015, o juiz da vara da infância e da adolescência de Cabedelo impôs o cumprimento da lei: o trabalho em rede no município, baseado na doutrina de proteção integral de atendimento de crianças e adolescentes. Indagou-se o juiz sobre a parceria com o município para desenvolver o trabalho em rede, e obteve-se a seguinte resposta:

É preciso muita articulação não só com a prefeitura, mas com a sociedade civil, com o meio empresarial. Não é fácil, porque não é uma cultura de trabalho coletivo (Informante Juiz da Vara da Infância e Juventude).

O depoimento coloca a realidade da ação, e se percebe um tom de cansaço na voz do juiz, ao comentar sobre as dificuldades impostas ao trabalho. Nota-se a necessidade de criar demanda junto aos gestores, agora novos gestores, para conseguir a valorização da ação. A conscientização da importância do trabalho em rede pode ter como ponto de partida a constatação de que a fragmentação e a visão setorializada de políticas públicas são custosas e ineficientes, pois produzem ações e resultados distantes das diretrizes e objetivos almejados. Por isso, a importância da intersetorialidade como ferramenta e mecanismo de gestão se mostra extremamente necessária, haja vista que não se pode pensar em construção de políticas públicas sem considerar a relevância da interação e integração dos diversos órgãos e instituições, no compromisso comum de efetivação de direitos, garantindo-se, também, a participação social como requisito essencial de legitimidade das políticas sociais.

Ideologicamente, tornou-se impossível acreditar em qualquer processo de mudança sem um processo educativo. Educação no sentido de Libertação. Sendo assim, é imprescindível vincular a Pedagogia Freireana a esta dissertação. Paulo Freire não faz referências específicas a nenhuma declaração ou tratado de Direitos Humanos, mas considera que “uma das primordiais tarefas da pedagogia crítica radical libertadora é trabalhar a legitimidade do sonho ético-político da superação da realidade injusta” (FREIRE, 2000, p. 43).

A transformação da realidade de jovens em conflito com a lei carece de compreensão e apoio coletivos. A partir do depoimento, percebe-se que o município tem um trabalho árduo

pela frente, no que diz respeito à conscientização da gestão pública, da sociedade civil e até mesmo de membros da própria rede. Tal inferência é decorrente da indagação feita ao representante do CMDCA, sobre qual é a maior dificuldade enfrentada pela rede no processo de reinserção social dos adolescentes, obtendo-se o seguinte depoimento:

Mas o maior desafio é o convencimento da sociedade civil e dos serviços do município também. A gente sempre fala que é preciso analisar a pessoa como um todo e não só pelo delito que ele praticou, porque sempre por trás de tudo tem os aspectos social, familiar, psicológico, e a gente não deve pelo senso comum, porque a gente é profissional. A gente vai pelo senso crítico porque a gente é profissional, então a gente tem que trabalhar com essas adversidades. E a gente também, enquanto cidadão, a gente consegue reconhecer que a dívida social que a gente tem com essas pessoas é enorme. O nosso papel é auxiliar, mediar. É uma missão mesmo (Informante CMDCA).

Dado o depoimento, destaca-se a necessidade de que seja desenvolvida dentro da própria sociedade uma reflexão pertinente à finalidade das políticas sociais públicas, bem como o papel da participação social na construção e efetivação das políticas como uma dimensão de exercício pleno de cidadania.

Paulo Freire (2000, p. 129–130) ensina a lutar pelos direitos humanos quando, por exemplo, fala que a sua justa ira se fundamenta na “negação do direito de ‘ser mais’ inscrito na natureza dos seres humanos”. Também convida a lutar contra a impunidade, contra qualquer tipo de violência, “contra a mentira e o desrespeito à coisa pública”, ou contra a falta de escola, de casa, de teto, de terra, de hospitais, de transporte, de segurança, ou, ainda, contra a falta de esperança da ideologia neoliberal e da insensatez dos poderosos, que tentam a todo custo, todos os dias, em todos os espaços da sociedade, naturalizar a miséria, a pobreza e, disfarçadamente, impedir “a briga em favor dos direitos humanos, onde quer que ela se trave. Do direito de ir e vir, do direito de comer, de vestir, de dizer a palavra, de amar, de escolher, de estudar, de trabalhar. Do direito de crer e de não crer, do direito à segurança e à paz”.

Ao longo do processo de pesquisa de campo, pôde-se perceber o discurso de desafio a ser enfrentado junto à sociedade civil e aos serviços públicos, nas esferas municipais, estaduais e federal. Infere-se a urgência de intensificar o trabalho da Rede, para que todos os Serviços Públicos se sensibilizem e compreendam a necessidade de apoio, para reverter a problemática da vulnerabilidade social e o preconceito em relação ao adolescente em conflito com a lei.

O arcabouço de informações sobre o município sugere a reflexão sobre algumas categorias, como educação, juventude, esporte e lazer. Os índices apresentados sobre o dado

educação demonstram ter aumentado o percentual de crianças e jovens frequentando ou tendo terminado ciclos escolares. No entanto, é preciso oferecer uma educação que possa preparar seus estudantes para refletir sobre o contexto de vida em que se encontram, e, caso desejem, transformá-lo.

Essas informações mostram que a evasão escolar é um problema que ainda persiste, mas há incentivos de políticas públicas, e o município tem caminhado para uma solução, principalmente com o apoio de programas como o Bolsa Família. Outros programas de iniciativas federal, estadual e municipal também contribuem sobremaneira para a reversão do quadro de evasão escolar.

Ao interpelar um representante da Secretaria de Cultura, sobre a evasão escolar, obtém-se o seguinte depoimento:

Olha, nós temos uma parceria com a secretaria de ação social e educação, para tentar diminuir o quadro de evasão escolar. Temos projetos interessantes que estamos reativando para adolescentes e crianças, bem lúdicos, aproveitando o espaço da praça para trabalhar a leitura e teatro. Temos um caminhão adaptado em forma de biblioteca; está sendo reformado. Esse é o caminho que acreditamos ser mais fácil para aproximar o adolescente da escola (Informante da Secretaria de Cultura).

Em oposição ao depoimento sobre evasão escolar no município, destaca-se o aumento dos jovens entre 18 e 20 anos com o ensino médio completo. Um dado que chama a atenção é o número de crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos ocupados no trabalho doméstico (59), mais de 10% desta faixa etária, o que torna evidente a necessidade de uma ênfase no objetivo da erradicação do trabalho infantil.

A doutrina de proteção integral (DPI) traz como prioridade o atendimento a crianças e adolescentes/jovens. No entanto, com o advento do Estatuto da Juventude e a nova visão sobre o termo, considera-se jovem aqueles entre 14 a 29 anos. Atualmente, o município tem cerca de 500 jovens entre 14 a 29 anos. Estes jovens ficam ociosos grande parte do seu dia. A oferta de lazer e cultura no município estão concentradas na região central, as periferias ficam descobertas. As ONGS assumem o papel do Estado, sendo a única opção para essa faixa etária.

Um número que chama a atenção é o de jovens cumprindo medidas socioeducativas. São 32, atualmente, e todos moram em regiões periféricas. As meninas se tornam mães muito jovens e faltam projetos e programas para esse segmento. O CREAS busca realizar um trabalho de enfrentamento à política de exclusão, que ocorre no município, em relação ao adolescente

em conflito com a lei. No entanto, conta com o apoio apenas da Vara da Infância e Juventude. Alega-se que os colegas de outros setores se sentem ameaçados, ao receber esses jovens para trabalhar.

Outra problemática apontada é a falta de espaço físico no CREAS, para realização de atividades com grupos, sejam adolescentes ou as famílias dos adolescentes. No plano SINASE do município, de acordo com o Censo 2010, dentre os jovens de 15 a 17 anos em extrema pobreza, 51 estavam fora da escola, o que representa 24,3% dos jovens extremamente pobres dessa faixa etária.

Fazer o recorte analítico sobre a população em extrema pobreza é fundamental, para o município planejar, direcionar e adequar as ações das políticas públicas, desenvolvidas localmente, na perspectiva de enfrentar os processos de exclusão social, que, segundo Castell (1998), trata-se daqueles indivíduos que estão fora do circuito das relações sociais, sendo necessário, portanto, garantir a inclusão dessa população, no acesso a direitos essenciais à vida em sociedade e assegurados constitucionalmente.

O município de Cabedelo realizou, em 2017, um diagnóstico sobre a sua população, para concretizar ações de enfrentamento à pobreza e para aprimorar o trabalho socioeducativo no município, o qual deve servir como fonte de informação que favoreça a construção de planos políticos, programas e ações para garantia de direitos de todas as crianças e adolescentes, objetivando o desenvolvimento de uma ação socioeducativa, sustentada nos princípios dos direitos humanos com bases éticas e pedagógicas. É fundamental a realização de capacitações para o conhecimento desse diagnóstico no trabalho da rede.

Trabalhar em rede significa buscar maior resolutividade para as ações socioassistenciais, garantindo a materialização dos direitos sociais dos indivíduos e famílias em sua integralidade. Esse referencial de trabalho possui papel relevante na promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

### **3.1 A REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL NO MUNICÍPIO DE CABEDELLO/PB: UM NOVO OLHAR PARA A INTERSETORIALIDADE**

Historicamente, a sociedade reinventa novas formas de viver, aprender e gerenciar as ações de gestão pública. A educação tradicional recebida ensinou a pensar de modo cartesiano, dividindo as dificuldades em pequenos pedaços, dissecando-as, para compreender o seu funcionamento, colocando o conhecimento em “caixinhas”. Hoje, porém, os novos desafios da vida remetem a uma nova forma de pensar. Percebe-se que a realidade é complexa e exige

igualmente um olhar mais amplo sobre os desafios impostos pela vida e sobre as incertezas. Não se pode superá-las com uma visão parcial e fragmentada dos problemas.

Nesse cenário, emergem novas formas de gestão capazes de responder às necessidades e características do contexto atual, nas quais o poder apresenta-se como plural e diversificado. Dentre elas, o trabalho em Redes pautado no propósito de uma ação cada vez mais articulada e em sintonia com as demandas das realidades locais, e como uma das alternativas de integração, eficácia, eficiência e efetividade da gestão pública.

Portanto, pensar em uma política de redes, necessariamente remete ao conceito de intersetorialidade. Nas políticas públicas, a intersetorialidade aparece como possibilidade de superação de práticas fragmentárias ou sobrepostas, na relação com os usuários de serviços estatais. A intersetorialidade colabora com a otimização de espaços, serviços e competências. É condição imprescindível para que as crianças e adolescentes sejam atendidos de modo integral, como prevê o ECA.

A criação da Rede de Proteção Integral de Cabedelo ocorreu com o apoio da Articulação Estadual das Redes da Paraíba (REMAR). Segundo a coordenação da REMAR, o movimento de implantação de um Serviço em Rede começou a se delinear nos idos de 2006/2007, datas em que foram realizados dois seminários na Fortaleza de Santa Catarina para discutir a probabilidade de um trabalho mais coeso em prol de crianças e adolescentes do município, pois na época ainda não se denominava essa ação de trabalho em Rede. Alguns representantes da sociedade civil participaram, a exemplo do Instituto Soma Brasil, atuante no município, e a ONG Frei Gregório. Juntos elaboraram um projeto a ser aprovado e financiado por uma grande agência financiadora, para fortalecer o Conselho de Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), assim como realizar ações socioeducativas com a população atendida.

No entanto, o município de Cabedelo não cumpriu com as determinações da agência financiadora, em relação aos prazos para entrega de relatórios de ações e prestação de contas, o que incidiu no bloqueio do cadastro municipal e desmobilizou os atores da Rede.

Indagou-se o representante da REMAR sobre o processo de formação da Rede de Cabedelo e como ocorreu o diálogo com o município e obteve-se o seguinte depoimento:

Logo no começo, o município colocou à prova a confiabilidade do CMDCA e da ONG Soma Brasil, junto à sociedade local e o Estado. O município não fez a tempo as coisas que precisava para prestar contas, aí as instituições ficaram numa situação difícil e o município teve as contas bloqueadas. Isso foi em 2008 ou 2009, não me lembro bem. A confiabilidade do CMDCA ficou abalada e das ONGs também. Tanto a SOMA Brasil como a Frei Gregório fizeram o relatório, mas o município não pagou e não foi entregue os

relatórios. O Instituto Soma Brasil era atuante no município foi e isso prejudicou bastante eles e o município também, junto da sociedade, do estado, a confiabilidade do CMDCA (Informante REMAR).

Através da REMAR, buscou-se novos contatos com o intuito de fortalecer o CMDCA, dessa vez via Secretaria de Educação, cujo mote foi protagonismo juvenil. Ocorreram alguns encontros para criar uma comissão municipal, mas nas palavras da REMAR, a Rede avançou pouco durante o primeiro ano.

O trabalho para implantação da Rede foi retomado em 2015, a partir da chegada da doutora Graziela na comarca de Cabedelo, juíza substituta da Vara da Infância e Adolescência. A magistrada havia colaborado com a implantação da Rede do município de Lucena, onde houve a instalação da primeira Rede do interior do estado.

Diante de posse dessa informação, indagou-se o representante da Secretaria de Educação sobre como foi o processo para a retomada do trabalho em rede e obtivemos a seguinte resposta:

Implantou-se reuniões mensais e o trabalho teve início com a organização de uma comissão gestora que pudesse levar o projeto adiante e o planejamento estratégico para o período de 2015. De fato, a retomada mais importante foi a partir da doutora Graziela 2015. Ela já tinha experiência com a rede de Lucena, que foi a primeira rede que começou realmente a se organizar mais, e quando ela veio para a Vara de Cabedelo ela já decidiu reorganizar a proposta da rede aqui; inclusive lembro que uma das coisas era pensar numa comissão gestora e ela queria ficar à frente porque já tinha experiência de Lucena e via que quando a justiça estava à frente com o ministério público caminha mais o projeto. É sempre uma força, mas não pode ficar muito atrelado demais, seja porque senão fica uma coisa sempre dependendo deles, até com certo receio porque a justiça também tem o poder de fiscalização e tudo mais, mas não é bom, não é correto ficar muito centralizado e também a agenda do juiz nem sempre está disponível. A gente sempre tem que ter uma comissão interna setorial, o representante de cada secretaria CMDCA, organização não-governamental, e, de fato, ela já tinha bastante consciência disso, o que facilitou (Informante Secretaria de Educação- representante da rede).

Percebe-se, por esse depoimento, que a segunda tentativa de formação da rede não partiu de uma decisão municipal em parceria com a sociedade civil, e sim de uma imposição da juíza da Vara da Infância e Adolescência.

No ano de 2016, com a chegada do juiz titular, redigiu-se uma carta de compromisso, com itens que deveriam ser cumpridos pelos poderes executivos e legislativos, e foram

convidados todos os vereadores e prefeito do município para assinarem a carta, firmando ciência e compromisso com a população.

Nesse contexto, a partir das observações de campo, percebemos que a Rede obteve conquistas, como a casa de acolhida, a organização da sede do conselheiro tutelar e CMDCA, o registro de ONGs atuantes no município e a criação de projetos de justiça restaurativa e prevenção de violência nas escolas. A Casa de Acolhida foi citada durante as entrevistas como uma das maiores conquistas para o município, em parceria dos poderes executivo e judiciário.

No encerramento do ano de 2016, dessa vez com o apoio do novo juiz, Dr. Antonio da Silveira Neto, Cabedelo sediou o encontro de intercâmbio das Redes da região metropolitana. Em 2017, as ações foram pontuais. A demanda de situações emergenciais na proteção de crianças e adolescentes intensificou-se, como a exploração do trabalho infantil e violência sexual, o que exigiu um envolvimento da Rede na solução dessas problemáticas, e, neste mesmo ano, conquistaram novos equipamentos sociais. A respeito do cumprimento das ações, no ano de 2017, indagou-se o representante da REMAR sobre uma avaliação dos anos de 2016 e 2017, e as ações foram avaliadas de forma positiva:

Mas pelo menos alguns avanços esse ano e ano passado tivemos, pelo menos o fortalecimento dos conselhos tutelares e uma das dificuldades que é atual e também foi dificuldade dos anos anteriores, era a questão da sociedade civil, que não tinha representação social. Porque eu me lembro que, quando a gente tentou fazer reuniões, nós promovemos só com a sociedade civil, tudo na linha de fortalecimento do CMDCA, para ver qual era o problema maior. A maioria das ONGs não tinham cadastro, então era difícil a questão da regularização do cadastro. Trabalhava de forma voluntária, caritativa, dificultou. Tinha o presidente do conselho, que era advogado, então pedimos a ele que fizesse um pouco de mediação para ajudar as ONGs que queriam e precisavam ser cadastradas, para poder facilitar a participação, né? Precisava ter um pouco de interesse também no CMDCA e alguns passos foram dados (Informante REMAR).

As observações do campo evidenciaram a inércia da comissão de articulação da rede do município em relação às reuniões da rede. Desde o episódio da prisão de diversos representantes públicos, as reuniões da Rede em 2018 não seguiram uma regularidade. Houve apenas uma reunião no mês de março. O município de Cabedelo foi alvo de uma operação policial que levou à exoneração de sessenta e oito trabalhadores efetivos e mandado de prisão contra o prefeito, o vice-prefeito, a presidente da câmara e oito vereadores. Um escândalo de corrupção que ganhou não só as páginas policiais do município como uma tomada de um bloco inteiro num programa de grande repercussão em esfera nacional e internacional. A população

aplauiu a ação legal e anseia por melhora na qualidade de vida, uma vez que foi descoberto entre os crimes que mais de um milhão de reais era destinado ao pagamento de funcionários fantasmas.

Essa situação política interferiu no andamento dos trabalhos da Rede. O secretariado do município foi renovado e a indicação dos representantes da gestão depende da indicação dos secretários.

Na tentativa de conhecer a dinâmica de trabalho da Rede de Proteção Integral de Cabedelo, indagou-se o representante do CMDCA sobre o funcionamento da rede e obteve-se a seguinte resposta:

[...] a gente tentou mudar um pouquinho o sistema da rede, fazer com que ela funcione de acordo com os parâmetros nacionais, dividida nos seus eixos. É um pouco difícil isso porque é difícil mudar o costume do pessoal, daí não quer mudar muito, mas a gente vem tentando fazer com que as pessoas entendam de que a rede vai além um pouco do que só a reunião; é muito mais do que isso; a reunião é dentro de um mês. Acho que alguns têm uma visão de que rede é uma reunião em que você senta ali com o grupo e se tem aqueles problemas ali, vamos resolver e pronto, e não tratar de uma política de forma imediata, e sim de forma planejada, e que ela venha se desenvolver ao longo de um período do tempo e não resolver os problemas imediatos de forma imediata (Informante CMDCA-2).

O depoimento indica como é uma das dificuldades do trabalhar em rede no município: a representação vazia, ou seja, determinados atores não demonstram um perfil adequado e a maioria não tem autonomia, dificultando o trabalho em rede. Mais do que viabilizar a circulação de informações pertinentes, a rede tem o potencial de mobilizar pessoas e instituições para a realização de ações conjuntas, a favor de objetivos coletivos. Castro (2007) destaca que uma característica importante das redes é que elas rompem com o isolamento das pessoas e das organizações, evitam a duplicação de ações e viabilizam a realização de atividades integradas, porque atuam de maneira sistêmica e sinérgica. Aponta também que o processo das redes pode ser avaliado por meio da análise da concretização dos seus princípios norteadores: horizontalidade, diversidade, autonomia, processo decisório democrático-participativo, participação ativa de todos os integrantes, intercomunicação ampla e transparente.

Sobre a dinâmica do trabalho em rede, o representante do CMDCA relata:

Na Rede, tem os prós e os contra, tem um pessoal que já tem essa visão de mudança da estrutura dentro da própria rede, de um trabalho em conjunto dentro daqueles eixos, para que se possa melhorar a vida daquele público alvo,

uma política de atendimento. Mas tem pessoas que não têm perfil para estar ali, não representa, só faz presença. Então encaminhamos ofício aos secretários, para que mandassem pessoas que de fato representassem. Não é só para chegar lá e escutar o ministério público, o judiciário e os representantes. De fato, é para voltar para os seus setores e discutir as problemáticas, para pensar em políticas públicas que resolvessem as demandas do município (Informante CMDCA-1).

Nota-se, no depoimento, a preocupação em seguir o preceito do trabalho em rede, buscando a sua eficiência. Traz com clareza o empenho em melhorar a prestação do serviço e enfatiza que a realidade atual não permite um trabalho com excelência, dada a falta de compromisso da gestão, ao nomear representantes sem perfil adequado para desenvolver ações em rede.

Nesse sentido, Faleiros (2001, p. 131) afirma que a rede é “uma articulação de atores em torno de uma questão disputada, de uma questão ao mesmo tempo política, social, profundamente complexa e processualmente dialética”. Corroborando com esse pensamento, Teixeira (2007), ao analisar a formação e gestão de redes, destaca a rede de políticas sociais, que surge na descentralização e na democratização das sociedades latino-americanas, nas últimas décadas. A autora afirma que a complexidade dos problemas sociais, a diversidade de atores de interesses conflitantes, a mobilização da sociedade civil para cobrar uma atenção diferenciada que respeite as diferenças sociais, são fatores que impulsionaram o florescimento das redes de políticas sociais.

A democracia gera condições de adensamento do tecido social, com o surgimento de múltiplas formas de organização de sujeitos políticos que cobram um papel de atores na cena política. A emergência de novos atores, organizados em torno de demandas sociais insatisfeitas, tornou ainda mais dinâmico o campo das políticas sociais. Por outro lado, as redes nesse campo são fruto da incapacidade dos atores, governamentais ou não governamentais, para controlar não apenas o processo de formação e implementação de políticas públicas, mas também os recursos necessários para atender às demandas sociais (TEIXEIRA, 2007, p. 32).

Ela assinala que as redes de políticas são uma tentativa de criar novas formas de coordenação capazes de atender às necessidades e características do contexto atual, em que o poder se apresenta como plural e diversificado, constituindo-se em um instrumento fundamental para a gerência das políticas sociais em contextos democráticos, permitindo a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidárias e coordenação social.

A mobilização social e a proposição de políticas para materialização e universalização dos direitos sociais adquiriram contornos especiais a partir da Constituição Federal de 1988. Nela, foram apontadas as diretrizes correlatas às formas de gestão e do controle social dos recursos e ações públicas desempenhadas pelas políticas sociais. A questão da participação popular, do orçamento, do acesso, da eficiência, da eficácia, da efetividade, da forma de implementação e monitoramento estão interrelacionadas. Apesar de analiticamente poderem ser tratadas de forma separada, na realidade elas aparecem imbricadas, produzindo efeitos umas sobre as outras.

No caso da política para crianças e adolescentes, sua formulação e implementação contam com a atuação dos Conselhos de Direitos: órgãos previstos no Estatuto para atuar nos três níveis da federação: Federal, Estadual e Municipal. A execução dessa política requer a construção de um sistema de rede de proteção voltado ao enfrentamento das questões relacionadas com a violação de direitos, ao mesmo tempo em que tem por objetivo a garantia de direitos e a inclusão social.

Os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas devem ser acolhidos por seu município, cujo papel é auxiliar na reinserção social. Ao questionar o representante do CREAS sobre as dificuldades enfrentadas no processo de reinserção social dos adolescentes, apresenta-se o seguinte depoimento:

Mas o maior desafio é o convencimento da sociedade civil e dos serviços do município também. A gente sempre fala que é preciso analisar a pessoa como um todo e não só pelo delito que ele praticou, porque sempre por trás de tudo tem os aspectos social, familiar, psicológico, e a gente não deve julgar pelo senso comum, porque a gente é profissional. A gente vai pelo senso crítico, porque a gente é profissional, então a gente tem que trabalhar com essas adversidades. E a gente também, enquanto cidadão, consegue reconhecer que a dívida social que a gente tem com essas pessoas é enorme. O nosso papel é auxiliar, mediar. É uma missão mesmo (Informante CREAS).

A partir do depoimento, nota-se a preocupação em colaborar no processo de reinserção social dos adolescentes. No entanto, a fala traz uma indignação pela falta de cidadania, principalmente no tocante aos colegas de trabalho da gestão pública.

Observou-se a realização do encontro de intercâmbio, sediado em Cabedelo, entre as Redes da região metropolitana de João Pessoa, em dezembro de 2016. Esse momento foi muito importante para o município, pois impactou a consolidação do trabalho de conscientização dos seus membros sobre a importância e necessidade do envolvimento dos gestores e da sociedade

civil, para que pudessem desenvolver ações consubstanciadas em realidades distintas vividas por sua população jovem, encontrada em situação de vulnerabilidade social.

Perguntou-se ao juiz da Vara da Infância e Adolescência sobre a vulnerabilidade social na adolescência e a possível relação com a delinquência, e como resposta:

As próprias famílias vivem em uma situação muito vulnerável, sempre em uma falta de estrutura muito grande, o que leva o próprio jovem a procurar a rua como referência e não a família. E com relação aos próprios jovens, é um trabalho duro de convencimento para eles voltarem para escola, mudarem de vida. Também não é fácil, porque a fase da adolescência é uma fase também de muita transformação, difícil, e a cultura de gente é uma cultura de muito imediatismo, que bate com essa fase da vida, né? Então eles não têm muita consciência (Informante juiz da Vara da Infância e Adolescência).

O juiz demonstra sensibilidade em relação aos motivos que desencadeiam atos de delinquência juvenil. De acordo com as observações realizadas em campo, percebeu-se a flexibilidade do juiz em compreender o contexto de vida dos adolescentes e determinar sentenças pertinentes, sem usurpar do poder que lhe é atribuído.

Nos relatos informais, aponta-se a falta de políticas públicas para esse segmento, enquanto trabalho de prevenção.

[...] é um trabalho complicado e não há uma política específica no município para atender estes jovens (Informante – Secretaria de Cultura).

A coordenação da Rede convidou o articulador estadual para esclarecer aos novos membros o princípio do trabalho em Rede. A maioria dos entrevistados se queixou da reposição dos atores. Este fato foi recorrente na fala dos representantes da rede.

Olha, aqui em Cabedelo ainda não se faz um trabalho coletivo, acho que nem mesmo no Brasil. As pessoas vivem muito de forma individualista, e quando sai alguém que estava à frente da ação, temos que retomar tudo para passar para os outros, é como se a gente estivesse começando do zero, isso é um grande problema. Apesar desta história, desse problema, identificamos que a prefeitura tem tido boa vontade, sobretudo na coordenação e aplicação da lei do SINASE, em solucionar os problemas mais urgentes (Informante Juiz da vara da Infância e Juventude).

Sim, trocar as pessoas da Rede é muito ruim, principalmente pela atmosfera que o município se encontra hoje, a situação política acabou interferindo em muita coisa (Informante CMDCA-1).

Olha, eu acho que o que tem de negativo é que as pessoas ainda não entenderam que as reuniões da rede é para trazer soluções para as problemáticas que o município tem, direcionadas para uma vertente que é a criança e adolescente. Aí, quando não se tem conhecimento desse objetivo, se leva outros problemas que não tem nada a ver com os assuntos da rede. Isso protela, toma tempo, e tem que voltar sempre para o ponto zero. Você faz todo um trabalho com uma equipe e depois tem que rever, porque as pessoas que tinham foram exoneradas, daí entram pessoas que não tem nada a ver. É como enxugar gelo mesmo. E quando você pensa que vai sair do estágio 1 para o 2, você volta tudo de novo, porque os membros, eles foram trocados. É complicado isso, viu. (Informante CMDCA-3).

Percebe-se, a partir dos depoimentos, que o trabalho em rede no município é permeado por retrocessos. A falta de articulação entre a coordenação da rede e a gestão pública se torna evidente. Nesse sentido, há que se ressaltar a importância do papel do servidor público e a clareza do papel que lhe foi confiado. No momento em que a gestão insere participantes na rede com perfil inadequado, corre-se o risco de não assumirem suas responsabilidades com o empenho necessário. Quanto aos que se empenham, muitos se desmotivam, se deprimem e ficam doentes por não terem seu trabalho valorizado, ou sua qualificação profissional devidamente reconhecida.

Considera-se necessária a implantação de ações capazes de promover engajamento real às necessidades de crianças e adolescentes, favorecendo uma mudança de cultura, e, por outro lado, a adoção de medidas que promovam maior equilíbrio de oportunidades entre os seus representantes. O bom funcionamento da rede depende de ações concretas.

Ao acompanhar o trabalho em Rede e, principalmente, o programa de socioeducação realizados no município de Cabedelo, emerge nos diálogos dos seus representantes um discurso de desafio a ser enfrentado, junto à sociedade civil e ao próprio serviço público municipal. Alguns entrevistados sugerem a urgência de intensificar a divulgação do trabalho da Rede, para que todos os Serviços Públicos se sensibilizem e compreendam a necessidade de apoio, para reverter a problemática do preconceito em relação ao adolescente em conflito com a lei.

Nota-se que a percepção dos direitos humanos extrapola o âmbito dos dispositivos constitucionais ou prescrições legais. Implica na forma especial e peculiar do ser humano ver, entender e agir diante do mundo. Relaciona-se, portanto, às transformações éticas, sociais,

políticas, econômicas, entre outras, presentes na evolução da humanidade, um processo dinâmico e pleno de contradições.

Nessa perspectiva, a tríade Família-Sociedade-Estado não deve atuar isoladamente, mas de forma coletiva e complementar, visto consistir em sujeitos de fiscalização e controle civil e estatal. Assim, é importante a atuação de uma rede de atendimento que integre o Sistema de Garantia de Direitos, um novo sistema de gestão desses direitos, proposto a partir do ECA.

### **3.2 TECENDO A REDE DE CABEDELLO/PB**

Esta análise sobre o trabalho da Rede de Cabedelo foi baseada nos requisitos fundamentais elaborados por Guará (1998) e Inojosa (1999) e nas orientações contidas no caderno da SEDH/NECA, para a construção de um trabalho em Rede. Refletir e propor trabalho social em rede constitui-se, hoje, um grande desafio para os profissionais vinculados às políticas públicas, gestores municipais, conselheiros pertencentes aos diferentes Conselhos de Direitos, que respondem pela garantia dos direitos fundamentais do cidadão, principalmente num contexto em que a exclusão social é marcante.

Pereira (1998) alerta que a exclusão social é fenômeno multidimensional, portanto, complexo e que afeta as condições objetivas de vida e de sobrevivência dos cidadãos e de suas famílias. Vulneráveis em função do processo socioeconômico e político de globalização da economia, sofrem discriminação, humilhação, segregação, não encontram oportunidades de trabalho, de se prepararem para o mercado de trabalho ou de se manterem nele, dependendo cada vez mais de ações eventuais e compensatórias. Agrava esse quadro a fragilização das políticas públicas, o que impede esses cidadãos de encontrarem meios, recursos e possibilidades de garantir seus direitos.

Diante desse contexto, a inovação no setor público é necessária, uma vez que as pessoas estão mais conscientes dos seus direitos políticos e civis. Inovação tem sido definida como criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de prestação de serviços que resultam em melhora significativa da eficiência, eficácia e efetividade de resultados gerados pelo Estado, com uma abordagem voltada à visão do cidadão e sua avaliação sobre processos e produtos. Sendo assim, a inovação é um tema cada vez mais procurado por organizações públicas, que buscam alavancar seus resultados, melhorar suas estratégias de ação, preparar-se para o futuro e cumprir seu papel junto à sociedade.

Atualmente, são muitos os desafios que se impõem aos serviços públicos, basta ter a consciência da complexidade do nosso mundo e do nosso tempo e a realidade múltipla, que nos

surpreende a cada momento, para perceber que se tem exigido novos paradigmas para a reflexão, para as práticas formadoras e novas formas de intervenção sobre a realidade social.

Nessa perspectiva, compreender e olhar por outros ângulos as antigas e atuais demandas da sociedade e principalmente pensar e agir sobre, e com os cidadãos que vivem em situação de vulnerabilidade social, é pensar sobre o mundo e sobre as solicitações dirigidas aos profissionais dos serviços públicos, como pessoas capazes de refletir em conjunto, para analisar as conjunturas locais e buscar alternativas para solucionar as problemáticas emergentes.

Se acreditamos que as necessidades e expectativas das pessoas e dos grupos sociais referentes à qualidade de vida são integradas. Não adianta prover escola para uma criança se ela não estiver bem alimentada e saudável. Sem um conjunto de necessidades atendidas, ela não conseguirá realizar seu aprendizado e desenvolver-se. A violência não se resolve com a repressão à criminalidade, mas, principalmente, com educação, distribuição de renda e outras ações sociais. O atendimento médico de boa qualidade no parto pode até diminuir a mortalidade materna, mas não consegue evitar outros riscos, como o baixo peso do bebê ao nascer, após uma gestação em condições inadequadas. Sabemos, portanto, que coisas separadas ou itens isolados não dão conta de promover qualidade de vida, de fomentar o desenvolvimento, de superar a exclusão social (GUARÁ, 1998, p. 13).

A reflexão da autora reforça o ideal da busca de um modo inovador de gestão, a exemplo do trabalho em Rede, no setor público, que ganha espaço a partir de diversas configurações. Assim, como existe uma diversidade de conceitos de Rede, o mesmo ocorre com a sua tipologia.

Dessa forma, não existe um tipo certo de configuração, mas determinadas configurações podem estar mais adaptadas a determinados contextos do que outras, e, de forma geral, redes podem ser entendidas como conjuntos de pessoas com objetivos semelhantes e que atuam de forma integrada, porque dessa forma os resultados obtidos são otimizados.

Diante desse quadro, reafirmando a garantia dos direitos, é oportuno refletir sobre como uma visão moderna de gestão pode definir estratégias que viabilizem, na realidade local, um processo de inclusão social. Dentre essas estratégias, as redes de proteção social surgem como alternativa necessária de enfrentamento das manifestações da exclusão social. Assim, a pesquisa traçou como um dos objetivos específicos Construir a tipologia da Rede e mapear a sua atuação no município de Cabedelo, junto à implementação do SINASE.

Desde 2015, o município de Cabedelo se lançou numa perspectiva de trabalho em Rede. Fazem parte dessa nova configuração de trabalho intersetorial alguns segmentos do município de Cabedelo. A exemplo, o Conselho da Criança e do Adolescente (CMDCA), Vara

da Infância e Juventude, Casa Dos Conselhos, Rede Margaridas (REMAR), Guarda Municipal, Instituto Revertendo o Autismo (IRA), Associação Metropolitana de Erradicação da Mendicância – AMEM, Associação Frei Gregório, Associação Comunitária de Assistência – Casa Mãe Nazinha, Comunidade Católica Fanuel, Centro de Convivência do Idoso – CCI, Espaço Cidadão Família em Ação – ECIFA, Agência Adventista de Desenvolvimento de Recursos Assistenciais – ADRA, Quatro Patas Esportes Equestres, Terapias e Saúde, Instituto Social Esporte e Cidadania – Surf Escola, Associação Movimento Cultural Renascer, Escolinha Bom de Bola na Escola, Associação de Pescadores de Cabedelo, Projeto Viamar, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Ação e Inclusão Social, Secretaria de Esporte e Lazer e Secretaria de Cultura.

A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica de Assistência Social propugnam que “a administração do conjunto das políticas públicas e as instituições que as põem em prática passem por um profundo processo de renovação” (GUARÁ, 1998, p. 11).

Acerca do trabalho em rede, percebe-se a renovação administrativa das políticas públicas. Significa trazer à tona a soma de conhecimentos que ocorre em uma articulação institucional dos diversos setores existentes na administração pública, de forma a possibilitar a abordagem mais ampla e profunda da realidade, criando, portanto, condições para a identificação de melhores estratégias e soluções. Nota-se no município de Cabedelo o desejo, mas não a concretização de um trabalho em rede. Muitos representantes sequer realizam devolutivas nos seus setores de origem. Não há difusão das demandas.

Conforme a mesma autora, uma gestão social moderna exige modelos flexíveis, em que o processo de descentralização e participação social seja efetivado de forma a favorecer parcerias com a sociedade civil organizada, nas ações e decisões que dizem respeito ao encaminhamento das políticas públicas.

Inojosa (1998, p. 41) lembra que o maior propósito de uma gestão municipal comprometida com a cidadania é desencadear um processo de desenvolvimento social, ou seja, ampliar as “condições de qualidade de vida e do exercício dos direitos de uma dada população, com o objetivo de promover o compartilhamento da riqueza material e imaterial disponível em um grupo social, em determinado momento histórico”.

O termo Rede sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal. Assim, na área da criança e do adolescente, entende-se rede como um “conjunto integrado de

instituições governamentais, não governamentais e informais, ações, informações, profissionais, serviços e programas que priorizem o atendimento integral à criança e adolescente na realidade local de forma descentralizada e participativa” (HOFFMANN, 2000, p. 6).

Segue-se a classificação de Guará e nota-se, quanto a classificação dos tipos de redes, que Cabedelo se enquadra no espaço local, como Rede Intersetorial, pois articula o conjunto das organizações governamentais, não governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais e setor privado, priorizando o atendimento integral às necessidades dos segmentos socialmente vulnerabilizados (GUARÁ, 1998, p. 8–32).

Destaca-se, a partir de agora, os requisitos fundamentais para o trabalho em rede, bem como sua base de sustentação. Tomando-os como referência, elencamos cada item sugerido pelos autores e comparamos as ações desenvolvidas em Cabedelo.

Sobre a pertinência da afirmação do município como sendo um espaço territorial onde as ações e serviços de atenção à família, à criança e ao adolescente se desenvolvem, a representante do CREAS relatou:

Nós temos uma equipe multiprofissional no corpo técnico. Temos psicóloga, assistente social, orientador/educador social. Esta equipe que vai analisar esse indivíduo e a sua família vão tentar medir/avaliar e suprir as necessidades que o adolescente e a sua família têm naquele momento (Informante CREAS).

O depoimento remete à ideia de um trabalho multiprofissional, realizado de modo cartesiano, e, pelo diário de campo, nota-se uma exaustão, dada a sobrecarga de atividades destinadas à coordenação. Nota-se também que o espaço territorial propicia ações de atenção à família, criança e adolescente, mas, no diálogo, há deficiência. Não ocorre um estudo de caso no coletivo de profissionais, sobre cada adolescente.

Compondo o requisito para avaliação de rede, indagou-se o representante do CMDCA sobre a participação do governo municipal enquanto gestor e os Conselhos como órgãos que garantem o direcionamento das ações, a prestação de serviços de qualidade e a defesa dos direitos fundamentais do cidadão, e obteve-se o seguinte depoimento:

[...] o conselho, né, começou em 2016. Eu vim para o conselho e aí acabou me levando até a rede, mas tive que sair porque vim p o conselho e tive que deixar de estar na rede, até porque seria o próprio conselho que daria encaminhamento às coisas da rede (Informante CMDCA–1).

[...] ter um plano é sempre importante. É uma tentativa de elaborar junto prioridades, e isso eu acho que são avanços que ocorreram em função dos trabalhos na rede, e, também a melhoria do CMDCA, do espaço físico dos Conselhos Tutelares, o monitoramento das ações com o fundo da criança e do adolescente (Informante CMDCA-2).

[...] A rede se articulou com o poder público para conseguir a casa de acolhida. A gente teve um papel fundamental junto ao judiciário. O judiciário teve um peso muito grande aqui e também porque o secretário de administração participava de várias reuniões. Esse ano ainda menos (Informante CMDCA-3).

Através dos depoimentos, vê-se que não há confusão de papéis entre os poderes, executivo, legislativo e judiciário. O representante do CMDCA-1 diz ter deixado de participar das reuniões porque, se não, teria que fiscalizar as suas próprias ações. O representante do CMDCA-2 refere-se às conquistas de espaços físicos, mas, ao falar, enfatiza a fiscalização do recurso do Fundo da Criança e Adolescente. Já o representante do CMDCA-3 enfatiza a parceria entre o Judiciário e o CMDCA para cobrar da gestão pública a execução das ações acordadas em prol das crianças e adolescentes.

O próximo requisito diz respeito ao processo de mobilização para a participação dos agentes a serem envolvidos. Questiona-se sobre o tema e obtém-se a seguinte resposta da representante da secretaria de ação social:

A rede traz de fato a problemática que a comunidade reconhece, daí a gente discute e leva com mais rapidez para a secretaria, que é cabível de resolver, então é agilidade mesmo (Informante Secretaria de Ação Social).

Nota-se, a partir do depoimento, que a rede é vista como um fórum de colocação de problemas que são depositados na secretaria adequada. Não emergem a ideia de reflexão e o propósito de tomar a problemática no coletivo, para refletir sobre um enfrentamento com a premissa de prevenção.

O próximo requisito refere-se ao diagnóstico das necessidades dos grupos sociais vulnerabilizados e em situação de risco, para se definir prioridades. Ao indagar o representante de ONG sobre a temática, obtém-se o seguinte depoimento:

Sim, eu acho que para se trabalhar o SINASE é preciso ter as parcerias envolvidas, ter conhecimento do que é o Sinase. Antes tinha, mas hoje acho que teremos que fazer tudo de novo. Antes os secretários da educação e da

assistência conheciam bem, mas na atmosfera que estamos hoje, acho que teremos que fazer tudo de novo. O que estava caminhando voltou à estaca zero, em função do problema atual no município: a troca de atores (Informante de ONG, representante da rede).

Com o depoimento, percebe-se a indignação do representante da ONG, sobre como a mudança de atores dificulta o trabalho dos representantes. Ele alega que é como se andassem em círculo (SIC). As interrupções das ações são frequentes, para que os novos membros possam se apropriar do funcionamento e do objetivo do trabalho realizado a partir da rede. Conhecer o SINASE é fundamental, para pensar ações de socioeducação e propor campanhas para melhor atender aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

A definição de projetos específicos e intersetoriais com identificação de objetivos, metodologia de trabalho e previsão dos resultados a serem alcançados está prevista como um requisito para a configuração do trabalho em rede. Sobre intersetorialidade, a representante da secretaria de educação relatou o seu entendimento:

[...] todos os trabalhos feitos na escola, né, de prática restaurativa, os trabalhos de prevenção, todos surgiram de uma formação que o Ministério Público fez com todas as escolas. Então, a gente avalia que pelo menos alguns avanços ocorreram. Eu acho que essa é uma das grandes coisas boas da rede (Informante Secretaria de Educação representante da rede).

O depoimento representa, no imaginário da representante da secretaria de educação, a intersetorialidade; verbaliza-se a realização de capacitações para a implantação de projetos municipais. No entanto, evidencia-se realizar atividades de capacitação para a execução dos projetos, mas não relata a necessidade de avaliação das atividades.

Para compreender o funcionamento do requisito, sinergia e articulação entre todas as instituições e agentes que prestam serviços no município, mediante compartilhamento de objetivos e ações, aborda-se o representante do CMDCA, e obtém-se o seguinte depoimento:

Nesse ponto, acredito que até a rede ela tem tentado, junto às secretarias do município, esse esforço de ver as melhores formas de pelo menos trabalhar esses problemas que se identificam, né? E, de certa forma, as secretarias têm contribuído aqui no município, porque são representantes das secretarias na rede e a gente tem sempre debatido que representante da rede deve ser alguém que tem poder de decisão dentro de órgão que ele trabalha. Inclusive tivemos uma reunião no começo do ano com o pessoal da secretaria de saúde, com o pessoal da Policlínica, e eles atenderam à nossa solicitação, porque não era só o conselho, mas todo o pessoal da rede que estava demandando. Foi uma reunião muito produtiva (Informante CMDCA-3).

A autonomia dos representantes de rede na resolução das problemáticas é fundamental, para otimizar as ações para o enfrentamento da pobreza. No referido município, nota-se a sinergia e articulação entre os serviços do município e as instituições enquanto um processo de construção. Ao mesmo tempo em que o representante do CMDCA elogia a referida reunião, a representante do CREAS queixa-se da falta de sensibilidade e entendimento dos colegas da gestão, ao solicitar espaço para que os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa possam prestar serviço.

O representante da REMAR fez um comentário quanto ao Suporte qualificado e gerencial às organizações envolvidas, ou seja, apoio técnico, administrativo, financeiro e político, para o desenvolvimento de seus propósitos:

[...] fortalecimento do CMDCA e fortalecimento da rede é muito importante. As reuniões mensais têm que ter uma pauta pensada e etc. Ultimamente Cabedelo é um problema, porque já faz dois meses, né? Desde que aconteceram os fatos políticos a coisa parou, mas antes tinha bastante regularidade. De qualquer forma, quem fica mais à frente é a secretária do CMDCA. Então, essas coisas condicionam bastante. Tem uma comissão, mas que também não está se organizando muito regularmente. De fato, quem às vezes dava mais continuidade era o Doutor Antônio. Ele insistia na importância do planejamento anual (Informante REMAR).

Nota-se por meio do depoimento que a rede de Cabedelo está em simbiose com a figura do juiz da vara da infância e adolescência. Ocorre uma dependência da sua presença ou de suas determinações, para que o trabalho aconteça. Mais adiante, evidencia-se a importância para o grupo da referida participação. Ele faz parte da equipe de coordenação da rede e toma para si a proposição dos encaminhamentos.

Em relação às parcerias, sustentadas no respeito ao potencial de cada ator social, a representante da secretaria de educação relata:

[...] Bom, é... eu posso falar do poder judiciário, porque acho que é o mais atuante, porque cobra, tem uma boa articulação junto à rede, ele é muito participativo, ele tem uma boa parceria com o executivo, há uma interação muito boa e conseguimos muita coisa com a interação desses poderes. A própria casa do conselho, a casa de acolhida, foi tudo fruto da interação da rede (Informante Secretaria de Educação).

Nota-se no depoimento que a figura do judiciário é decisiva para os encaminhamentos da rede. Essa situação deve ser repensada, pois a centralização em torno de apenas um membro da rede pode gerar dependência, e, caso haja a saída desse ator, haverá desestruturação no grupo.

Sobre o processo contínuo de circulação de informações, indaga-se o representante da secretaria de ação social e obtém-se o seguinte depoimento:

[...] tem alguns participantes da rede que já têm essa visão de mudança da estrutura dentro da própria rede, de um trabalho em conjunto dentro de todos os setores, para que se possa melhorar a vida daquele público alvo, uma política de atendimento real mesmo (Informante Secretaria de ação Social).

Pelo depoimento, nota-se a necessidade de sintonia entre os atores da rede, o que se torna evidente no momento em que se usa “alguns participantes”. Subjaz aí a ideia de falta de apropriação do objetivo do trabalho. Percebe-se a similaridade com depoimentos anteriores, que enfatizaram a falta de “feedback” de alguns atores com os seus respectivos setores, consequentemente fragilizando a circulação de informações. Assim, esse processo, que deveria ser articulado e envolver diversos atores sociais, apresenta-se fragmentado e desencadeia em constantes tentativas de acertos. Estas acabam fomentando a formulação de novas ações, visando alcançar seu objetivo inicial.

No que diz respeito à conquista de legitimidade junto ao município, conversou-se com o Juiz da Vara da Infância e Adolescência e obteve-se o seguinte depoimento:

[...] é descentralizado. Você vê dentro da rede a participação dos vários poderes, órgãos autônomos. É lógico que a maioria das demandas são para os serviços do executivo. A gente vê os poderes trabalhando de forma amigável e complementar e independentes, e há cobranças entre os poderes (Informante Juiz da Vara da Infância e Adolescência).

Através do depoimento, identifica-se a legitimidade da rede, a partir do entendimento de que o trabalho da rede ecoa na gestão pública como política de proteção integral, que deve ser acessada e que promova os mecanismos necessários para combater a insegurança que o cidadão enfrenta ao longo dos seus ciclos de vida, e, no caso dos adolescentes, deve contribuir para o seu desenvolvimento e seu processo de busca de autonomia. O papel da rede é reafirmar o papel do Estado como propulsor, no desenvolvimento de ações de combate a riscos e vulnerabilidades sociais, e que enfrentá-los não é um problema individual, mas sim de responsabilidade coletiva.

Questionou-se os representantes das secretarias de cultura e saúde sobre a definição de um embrião capaz de manter vivo o processo de trabalho conjunto, o chamado Reeditor, e se obteve seguinte depoimento:

[...] eu acho que o juizado da vara da infância e adolescência não deixa mais a rede terminar (Informante Secretaria de Cultura).

O trabalho da rede tem dado muito certo, nenhuma secretaria quer que acabe (Informante Secretaria de Saúde).

Observando as falas, vê-se a vinculação do trabalho da rede ao cotidiano dos servidores. No entanto, mais uma vez constata-se a vinculação do juiz personalizando o trabalho em rede.

Quanto à capacitação dos agentes envolvidos, conversou-se com o representante do CMDCA e obteve-se o seguinte depoimento:

Sempre são oferecidas capacitações pela secretaria de educação, e outras pelo ministério público (Informante CMDCA).

No que diz respeito à avaliação e redefinição de estratégias operacionais, como atividade permanente, indagamos o representante da REMAR. Obteve-se o seguinte depoimento:

[...] a gente sempre tem que ter uma comissão interna setorial, o representante de cada secretaria CMDCA, organização não-governamental, e, de fato, as pessoas da Rede já têm bastante consciência disso (Avaliação, planejamento), mas não realizam com frequência, o que facilitou foi que no começo tivemos uma pessoa da secretaria de Lucena que já tinha bastante experiência em planejamento estratégico, ela foi coordenadora de projetos e fez todo o planejamento estratégico da Rede daqui. A ideia era justamente de pensar por que às vezes a gente faz coisas pontuais, mas era para pensar em metas (Informante REMAR).

A partir do depoimento do representante da REMAR, infere-se que a avaliação e redefinição de estratégias não é usual na rede de Cabedelo. Através do diário de campo, reafirma-se que é tênue o trabalho de avaliação das ações. No entanto, quanto da realidade local, elaborou-se um diagnóstico do município com a finalidade de elaborar projetos focados na realidade local. Porém, a rede demonstra não fazer uso desse material. Entende-se que esse requisito é a premissa da ação em rede, capaz de se fazer ativa e participativa, diante da administração pública.

Por meio da construção do mapa socioeconômico do município, das incursões a campo, das participações em reuniões e das entrevistas, possibilitou-se explorar a sua dinâmica de funcionamento. Quanto à sua população, verifica-se um crescimento populacional e um apego ao modo de vida ligado à natureza, que o município disponibiliza, chamado de “qualidade de vida”, o que imprime na maioria de seus moradores o desejo de permanecer no local.

Em relação à escolarização, constata-se um aumento do fluxo escolar, com crianças e adolescentes terminando os ciclos escolares nas faixas recomendadas. Porém, ainda há crianças e adolescentes que abandonam a escola em nome do trabalho infantil, geralmente as meninas. A escola atual busca proporcionar autonomia e cria estratégias de participação das crianças e adolescentes no planejamento do ensino, fato que, além do Bolsa Família, pode ter contribuído para a diminuição da evasão escolar. No entanto, em 2010 ainda havia 51 crianças (vivendo em extrema pobreza) fora da escola. Os adolescentes em conflito com a lei, antes da internação, faziam parte da geração “nem, nem”. Aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa há uma triste imposição, a reinserção social. Ela se mostra como um favor prestado pelo município, e não como um direito assegurado legalmente. Atribui-se à gestão uma prestimosidade, em relação ao Programa Bolsa Família, que está ligado ao nível de importância que as famílias dão à escola.

Segundo a avaliação do Índice de Desempenho Escolar Brasileiro, a nota de Cabedelo tem melhorado, mas ainda está abaixo da média nacional. Além da educação formal, o município dispõe da colaboração de ONGs para a educação informal, mas não demonstrou ter conhecimento da Educação em Direitos Humanos.

Constatou-se a inexistência de políticas de saúde para tratamento de drogaditos. Há uma política de prevenção, mas percebe-se sua insuficiência. Caracteriza-se o uso de drogas no município como um problema de saúde pública.

Cabedelo é um município eminentemente urbano, o que deveria ser um facilitador para a oferta de atividades de lazer, cultura e esporte para a população de adolescentes, mas, de acordo com o diário de campo, com a nova gestão estão sendo criados projetos voltados para esse público. Inclusive a representante do CREAS colocou as dificuldades de encaminhamento por inadequação da faixa etária dos adolescentes para atividades lúdicas e pedagógicas, tendo apenas o Projeto Reviver e as atividades do CRAS disponíveis.

Um fato marcante na pesquisa é que os atores da rede, em sua maioria, não conhecem o SINASE. Cabedelo possui 32 adolescentes cumprindo medidas socioeducativas e a maioria deles é proveniente de famílias que vivem em extrema pobreza.

Diante dos depoimentos, auferiu-se que a Rede de Cabedelo, criada em 2015, possui valor estratégico, sobretudo porque o seu modelo de organização possibilita identificar a situação de vulnerabilidade de sua população, todavia não facilita o compartilhamento de saberes e práticas entre as instituições, tornando as suas ações menos efetivas e não possibilita eficiência e eficácia nas ações públicas. Notou-se a necessidade de organizar os encontros e as capacitações, para que o trabalho alcance o objetivo de otimizar as ações públicas para o enfrentamento da pobreza.

No que diz respeito às tipologias de redes, Gonçalves e Guará (2010) assinalam que há várias opções de classificação das redes sociais, sobretudo porque as necessidades humanas são múltiplas.

Esses autores classificam as redes nos seguintes tipos: redes primárias ou de proteção espontânea (sustentadas pelos princípios da solidariedade e do apoio mútuo. São constituídas pelo núcleo familiar, pelas relações de amizade e de vizinhança); redes sociocomunitárias (são constituídas por organizações comunitárias, por associações de bairro e por organizações filantrópicas, que, sustentadas no princípio da confiança ativa, oferecem serviços às suas microlocalidades); redes sociais movimentalistas (são formadas por movimentos sociais cujos objetivos giram em torno da defesa dos direitos, da vigilância e da luta pela garantia da participação popular); redes setoriais públicas (formadas por serviços de natureza especializada, resultantes da ação do Estado, por meio das políticas públicas); redes de serviços privados (formadas por serviços especializados fornecidos pela iniciativa privada àqueles que por eles podem pagar); redes regionais (constituídas por serviços de diversas políticas públicas compartilhados entre municípios de uma mesma região); e redes intersetoriais (são aquelas que compartilham serviços das organizações governamentais, não governamentais, do setor privado e até mesmo da comunidade, tendo em vista o atendimento integral das demandas sociais) (GONÇALVES; GUARÁ, 2010; BOURGUIGNON, 2001).

Apontamos o trabalho da Rede de Cabedelo como o desenvolvimento de uma ação intersetorial entre as políticas setoriais, já que promove a ampliação do desempenho das mesmas. Não obstante, deve proporcionar um olhar mais amplo e integral às demandas da população. Salienta-se que o modelo de rede adotada pode variar de acordo com as demandas territoriais. A tipologia da rede vai se construindo conforme ocorre a realização das ações. Cabe ressaltar, consoante Guará (2004), que a tipologia da rede é menos importante do que atender a população, no que tange à vulnerabilidade social, com intuito da redução da pobreza.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza os direitos da infância/adolescência e juventude com a premissa da inclusão social, dando voz a um segmento até então ignorado pela sociedade. Como um elo de acesso ao ECA, em 2012 o Estado implantou a obrigatoriedade do SINASE de se constituir como um guia na implementação das medidas socioeducativas e ser um canal de acesso aos direitos e à construção de cidadania.

Nesta dissertação, refletiu-se sobre o desafio de efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, percorrendo algumas questões fundamentais que problematizam o processo histórico, a construção da concepção de direitos e os obstáculos enfrentados cotidianamente, bem como o processo de reinserção social dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. O recorte dado favorece a apresentação de um panorama das concepções que norteiam a oferta de políticas públicas para as juventudes, com o intuito de fornecer subsídios à compreensão da aplicabilidade do preceito da proteção integral, em especial aos adolescentes em conflito com a lei.

Foram enfatizados os direitos dos adolescentes e jovens em conflito com a lei. A revisão bibliográfica proposta permitiu a identificação e a compreensão dos limites e desafios presentes na estruturação e operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos, frente à proteção integral de adolescentes/jovens, focando naqueles que estão em conflito com a lei, em uma perspectiva da atuação sistêmica, o que requer esforços para avançar na articulação intersetorial do trabalho em rede.

A questão central da dissertação surgiu a partir de uma pesquisa em que atuo, realizada junto à UFPB e à FUNDAC, que apontou um número significativo de jovens em conflito com a lei, residentes no município de Cabedelo. Diante desse fato, suscitou-se a necessidade de se verificar o contexto vivido por esses jovens, bem como o processo de reinserção social vivenciado por eles. Para investigar a configuração da Rede de Proteção Integral, no município de Cabedelo/PB, entendeu-se especificamente a necessidade de lançar mão dos seguintes objetivos específicos:

- i. Contextualizar a política de socioeducação no município de Cabedelo/PB e a implantação do Sinase a partir da perspectiva dos Direitos Humanos (DH);
- ii. Analisar a Rede de Proteção Integral no município de Cabedelo/PB, com recorte no adolescente e juventude em cumprimento de medidas socioeducativas;
- iii. Construir um mapa socioeconômico do município de Cabedelo/PB.

Cabe ressaltar que os objetivos levantados propiciaram responder às questões norteadoras da pesquisa, tais como:

- i. Como a política de atendimento socioeducativo está organizada no município de Cabedelo/PB?
- ii. A implantação do Sinase no município de Cabedelo aponta na perspectiva dos Direitos Humanos?
- iii. Quais as fragilidades e potencialidades do Sinase no município de Cabedelo e como isso vem afetando os direitos humanos dos adolescentes e jovens em conflito com a lei?

No primeiro objetivo, aprofundamos o conhecimento sobre a juventude brasileira e a de Cabedelo, bem como as formas de violência que permeiam esse segmento. O segundo objetivo pôde ser alcançado mediante embasamento teórico sobre o contexto da socioeducação no Brasil e a implementação do SINASE, sob a perspectiva dos Direitos Humanos. Podemos, desse modo, averiguar o desenvolvimento da política de socioeducação no município de Cabedelo/PB. O terceiro objetivo favoreceu conhecer a realidade local por meio do mapa socioeconômico, bem como circunscrever o trabalho realizado pela rede de atenção integral à criança e adolescente, no que diz respeito ao SINASE.

O município lócus da nossa pesquisa de campo apresentou um trabalho em rede ainda frágil, em relação à prerrogativa do SINASE. Ao averiguar o processo de construção da rede social de Cabedelo, com atenção ao adolescente incurso em conflito com a lei, percebe-se a inexistência de alicerce das entidades governamentais e não-governamentais, programas, políticas sociais básicas e de proteção especial, bem como da sociedade civil. Um dos maiores desafios enfrentados pelos gestores das políticas de atenção ao adolescente em conflito com a lei é justamente organizar esse conjunto, a fim de que ele se torne uma unidade articulada, coerente, diversificada e autônoma.

Durante o processo de investigação sobre a organização e construção da rede, perceber-se, por exemplo, que há falta de programas e projetos que contemplem especificamente a realidade dos adolescentes em conflito com a lei, a exemplo de tratamento de dependentes químicos ou de déficit escolar voltado para esse público, assim como atividades lúdicas, esporte e cultura, apontando a fragilidade da rede no empenho ao cumprimento do SINASE. A percepção dessa ausência só se evidencia quando há disponibilização, com clareza, de todos os dados possíveis acerca dos diferentes agentes que compõem o “fazer social” de atenção ao adolescente e suas famílias. É perceptível que nem todos os atores podem contar com um conjunto estruturado de entidades e ações, tornando difícil o processo de prevenção de jovens no conflito com a lei e a reinserção social dos que cumprem medidas socioeducativas.

Nenhuma organização social, nenhum órgão público e nem mesmo o governo, em suas três esferas, apresentam condições de dar conta, individualmente, de referida tarefa. Se assim fosse, ou houvesse tal pretensão, estariam retomando uma concepção de gestão ultrapassada, o oposto da pretensão de um trabalho em rede.

Dentre as fragilidades oriundas do processo investigativo, a conectividade é um fator de suma importância. As reuniões da rede devem ter uma frequência estabelecida, para que não perca o dinamismo do trabalho (o que não tem acontecido em Cabedelo). Só se constitui de fato uma Rede por meio uma costura dinâmica, de muitos pontos ligados uns aos outros, e havendo interação entre os indivíduos e organizações. A circulação de informações é frágil: dentro das Secretarias, constatou-se o desconhecimento do trabalho em rede e do SINASE. Sabe-se que as informações são muito importantes e devem ser encaminhadas, de maneira não linear, a uma infinidade de outros pontos, os quais, igualmente, são emissores de informantes. O relevante quanto a esses fluxos é a realimentação do Sistema, o retorno, “feedback”. A consideração e legitimidade das fontes são de extremo valor à participação colaborativa e até mesmo para a avaliação de resultados.

Outro fator de suma importância é o empenho do município de Cabedelo, em ter realizado um diagnóstico da situação da criança e adolescente/jovem, o qual fornece a visão real das necessidades do município, mas não é utilizado na rede. Esse documento poderia permitir planejar globalmente a proposição de capacitações que promovessem o encontro constante de todas as entidades, o que geraria consensos em torno do funcionamento em rede, a sensibilização dos atores sociais e a capacitação para conhecer o ECA, identificação do perfil dos adolescentes e suas famílias, o conhecimento sobre os aspectos sociológicos e psicológicos do ato gerador do conflito com a lei, bem como a aproximação das entidades e pessoas envolvidas. Tudo isso é indispensável.

Durante o processo de organização e construção da rede, percebe-se, por exemplo, que há falta de programas e projetos que contemplem especificamente a realidade dos adolescentes em conflito com a lei; só são trabalhadas demandas emergenciais que são destinadas à secretaria competente, o que não configura um trabalho em Rede. Algumas demandas, apesar de emergenciais, não são encaminhadas, a exemplo da ausência de tratamento para dependentes químicos na adolescência (Demanda urgente. Segundo depoimento dos representantes do CREAS, todos sem exceção são dependentes químicos), ou déficit escolar voltado para esse segmento (muitos não retornam à escola por falta de vaga, em função da idade). Existe também a ineficiência do município em relação à oferta de atividades, esporte e cultura. Aponta-se, portanto, a fragilidade da rede em empenhar-se no cumprimento do SINASE. A percepção

dessa ausência só se evidencia quando há disponibilização, com clareza, de todos os dados possíveis acerca dos diferentes agentes que compõem o “fazer social” de atenção ao adolescente e suas famílias. Esse lugar é ocupado pelas ONGs, que cumprem o papel do Estado. É perceptível que nem todos os adolescentes podem contar com um conjunto estruturado de entidades e ações, tornando difícil o processo de prevenção de jovens no conflito com a lei e a reinserção social dos que cumprem medidas socioeducativas.

É possível, a partir da pesquisa realizada, conceber que Cabedelo está em busca da promoção dos direitos humanos das crianças e adolescentes, para desenvolver um bom Projeto de Socioeducação em Rede. No entanto, percebe-se a necessidade de maior articulação entre os setores envolvidos, pois ainda há muito a se fazer. Os resultados da pesquisa colaboram para o desenvolvimento do município (no que tange uma cultura em direitos humanos) e pressupõem mudanças de valores, atitudes, costumes historicamente construídos, internalizados pelas pessoas e fortalecidos pelos preconceitos, discriminação, pela desigualdade e não aceitação da diversidade.

Em relação aos fatores limitantes e dificuldades que geralmente o processo de pesquisa vivencia, no caso desta pesquisa, foram os dados referentes ao município, pois eram em sua maioria do ano de 2010. Infere-se que, atualmente, com o processo tecnológico adotado pelas prefeituras, o município poderia ter dados mais atuais.

Presume-se que o município está caminhando em busca da dignidade de suas crianças e adolescentes, pois conseguiu a liberação de contribuições do Imposto de Renda para o fortalecimento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que diversifica as fontes de recursos e diminui a dependência em relação ao orçamento da Prefeitura.

No município, está em fase de elaboração um mapa dos serviços e redes socioassistenciais, jurídicos, educativos, de lazer e culturais. Trata-se de um cadastro institucional em que cada órgão, da rede pública e da sociedade civil, elencou suas ações e serviços. A partir desse instrumento, espera-se que os representantes do poder público e a rede de proteção social tenham condições de refletir sobre as possibilidades de construção de uma agenda pública que possa resultar na inclusão social dos adolescentes e jovens em processo de ressocialização.

Diante dessa realidade, a pretensão desta pesquisa não é esgotar o tema, mas contribuir para novos estudos e reflexões sobre o assunto, a exemplo do funcionamento do CREAS dentro da rede de proteção integral; do protagonismo juvenil dos adolescentes em conflito com a lei a partir da rede de proteção integral, e do papel do CMDCA e do sistema judiciário dentro da rede de proteção integral.

Ao debruçar-me sobre este fazer acadêmico, senti o tempo se esvaindo como areia na mão aberta. A cada autor/a lido, um novo encantamento, uma revolta, as indagações ficavam cada vez mais presentes, fazendo-me sentir, ao final desta dissertação, com a certeza de que estou iniciando um despertar sobre o referido tema, pois há muito para se compreender e quiçá eu possa de fato colaborar com sugestões de políticas públicas para a infância e adolescência.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M. (Coord.). **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO, BID, 2002.

ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, E. R.; ESTEVES, L. C. G. **Juventudes: outros olhares sobre a diversidade** (Orgs.) – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) 2007. 342 p.

ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M. G. **Ser jovem no Brasil hoje: políticas e perfis da juventude brasileira** Cadernos Adenauer XVI (2015), nº1 Juventudes no Brasil Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, julho 2015. isbn 978-85-7504-192-5 – Acesso em: 22/11/2015.

ABRAMO, H.W. & P. P. M. BRANCO (Orgs.). **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Instituto de Cidadania, Perseu Abramo, 2005.

ADORNO, S.; BORDINI, E.; LIMA, R. S. de. O adolescente e as mudanças na criminalidade urbana. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.13, n.4, p. 62-74, out./dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, Jorge (Org.). **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Ed. Bagaço, 1998, p. 151–189.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas de **desenvolvimento humano no Brasil**. IPEA, Fundação João Pinheiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 02 out. 2017.

BASSANEZI, I. E.; DELAINI, L. **Educação e inclusão de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social: Monitoramento em Rede – 2005–2010**. João Pessoa: Editora do CCTA, Coleção Direitos Humanos, 2015, p.120.

BEISIEGEL, C. R. **Política e educação popular: A teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, N. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Características da investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto, Porto Editora, 1994.

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de rede intersetorial**. set. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>>. Acesso em: 25 jul. de 2018.

BÖRZEL, T. A. Organizando Babel: redes de políticas públicas. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Orgs.). **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 5 out. 1988. p. 1.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8069](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990,** em que o Brasil promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2011/Lei/L12435.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Lei/L12435.htm#art1)>. Acesso em: 13 ago. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos I.** Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Decreto presidencial nº1904 Brasília, Ministério da Justiça, 1998. Revogado pelo Decreto nº 4.229 de 13.5.2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a\\_pdf/pndh3\\_programa\\_nacional\\_direitos\\_humanos\\_3.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdf/pndh3_programa_nacional_direitos_humanos_3.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Documentos Internacionais.** Brasília: SEDH, 2001.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos II.** Decreto presidencial 4229 de 2002. Brasília, Ministério da Justiça, 2002. Revogado pelo Decreto nº 7.037 de 2009. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a\\_pdf/pndh3\\_programa\\_nacional\\_direitos\\_humanos\\_3.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdf/pndh3_programa_nacional_direitos_humanos_3.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.** BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, DF: CONANDA, 2006. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/arquivos/pncfc.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/arquivos/pncfc.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano nacional de educação em direitos humanos.** Brasília: SEDH/PR, 2009.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos III.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) / Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Decreto nº 7.037 de 2009. Brasília: SEDH/PR, 2009. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a\\_pdf/pndh3\\_programa\\_nacional\\_direitos\\_humanos\\_3.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdf/pndh3_programa_nacional_direitos_humanos_3.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **EC nº 65,** de julho de 2010. Define Diretrizes Nacionais para o atendimento de crianças e adolescentes. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm#art1)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Sistema nacional de atendimento socioeducativo – SINASE.** Brasília: CONANDA, 2010.

\_\_\_\_\_. **Atendimento socioeducativo aprovação e restrição de liberdade.** Levantamento Nacional. 2011. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criançasadolescentes/pdf/Sinase2011.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das Medidas Socioeducativas destinadas a adolescentes que pratiquem ato infracional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112594](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

CABEDELLO. **Plano Municipal Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e adolescentes de Cabedelo 2017-2026.** Disponível em: <[www.cabedelo.pb.gov.br/](http://www.cabedelo.pb.gov.br/)>. Acesso em: 09 nov. 2017.

CHAUÍ, M. Uma ideologia perversa: Explicações para a violência impedem que a violência real se torne compreensível. **Folha de São Paulo**, 14 de março de 1999, Caderno Mais! p. 5–3.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

COOPER, D. R.; SHINDLER, P. da S. **Métodos de Pesquisa em administração.** 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, A. C. G. **Protagonismo juvenil: adolescência, educação e participação democrática.** Salvador: Fundação Odebrechet, 1985.

CUNHA, P. R. C. da. A participação política juvenil e o conhecimento sobre políticas públicas de juventude no Brasil. **Revista Segurança Urbana e Juventude**, v. 4, n. ½, Unesp – Araraquara, 2011.

DAYRELL, J. O jovem como sujeito social. **Rev. Brasileira de Educação**, 24, 2003. **Estatuto da juventude.** Lei 12.852/2013. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm)> Acesso em: 10 de jan. de 2017.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração do Panamá.** 2000. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos – USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conferências-das/Nações-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-do-panama.html>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

DEL PRIORE, M. L. M. (Org.) **História das crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1999.

DELORS, J. **Educação um tesouro a descobrir.** Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI. 6. ed. Tradução José Carlos Eufrázio. São Paulo: Cortez, 2001.

FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs). **A arte de governar crianças: a história das Políticas Sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 33–96.

FLEURY, S. **Redes de políticas: novos desafios para a gestão**. Revista Administração em Diálogo. Vol. 7. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671/468>. Acesso em 24 de maio de 2018.

FREIRE, P. Conscientização e alfabetização: Uma nova visão do processo. In: Estudos Universitários. **Revista de Cultura da Universidade do Recife**, n. 4, abril/junho de 1963.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do Oprimido**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. 27ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da Indignação: Cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: UNESP, 2000.

FROTA, T. L. L. **Entre o pavilhão e o inferno: trajetórias de meninos infratores no CEDUC/Pitimbu**. 2. ed. João Pessoa: Ideia, 2015.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FUZIWARA, A. S. Lutas Sociais e Direitos Humanos da criança e do adolescente: uma necessária articulação. **Revista Serv. Soc. Soc.** n. 115, São Paulo, July/Sept. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282013000300007>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

GADOTTI, M. **Educar para um outro mundo possível**. São Paulo: Publisher Brasil, 2007.

GOFFMAN, E. **Estigma notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 4. ed. LTC, 1963. Disponível em: <<http://www.aberta.senad.gov.br/medias/original/201702/20170214-114707-001.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

GOMIDE, P. I. C. **Menor infrator: a caminho de um novo tempo**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2006.

GRACIANI, M. S. S. Intersetorialidade: desafios e perspectivas do trabalho em rede de proteção social. In: GUERRA, A. M. A. et al. (Orgs.). **Construindo política com a juventude PRONASCI/Projeto**. São Paulo: Ed. NTC – PUC/SP, 2001, p. 111–122.

GUARÁ, I. M. R. **Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE/PUC – SP; Brasília: SAS/MPAS, 1998.

IBGE. INSTITUTIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2012. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

JESUS, M. N. **Adolescente em conflito com a lei: prevenção e proteção integral**. Campinas: Servanda, 2006.

LIBERATI, W. D. **O adolescente e o ato infracional: Medida Socioeducativa e pena?** 2. ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

LÜDKE, M. e ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: E.P.U., 1986.

MARCÍLIO, M. L. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil 1726–1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de. (Org). **História social da infância no Brasil.** São Paulo: Ed. Cortez, 1999.

MENEGHEL, S. Histórias de vida – notas e reflexões de pesquisa. 2007, 12, p. 115–129. ATHENEA digital. In: MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa Social.** Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MILLER, H. T. **Post-progressive public administration: lessons from policy networks.** Public Administration Review, v. 54, n. 4, p. 378/386 July/August 1994.

OLIVEIRA, M. Q. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE: os múltiplos olhares acerca de sua implementação no Amazonas.** Dissertação (mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas. Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Simone Eneida Baçal de Oliveira. 2013.

PAIS, J. M. **Culturas Juvenis.** Lisboa: Editora Casa da Moeda, 2003.

PEREIRA, P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar social. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 25–42.

RIZZINI, I. **O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para Infância no Brasil.** 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, I.; PILOTTI, Francisco (orgs). **A arte de governar crianças: a história das Políticas Sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** 3<sup>a</sup>. ed., São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, B. R. dos. **A história social da infância e a cidadania regulada de crianças e adolescentes.** In: ZENAIDE, Maria de Nazaré; FERREIRA, Lúcia de Fátima; GENTLE, Ivanilda Matias (Orgs.). **O ECA nas escolas: reflexões sobre os 20 anos.** João Pessoa: Editora Universitária, 2013. p. 33–69.

SIERRA, V. M.; MESQUITA, W.A. Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 1, jan./mar. 2006, p.148–155. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01\\_11.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_11.pdf)>. Acesso em: 26 dez. 2017.

SPOSATO, K. O direito penal juvenil. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2006.

SPOSITO, M. P. & CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, 24, 2003, p. 16–39.

TIRIBA, L.; FISCHER, M. C. B. Formação de jovens trabalhadores associados na produção da vida: questões para debate. *Cadernos de psicologia social do trabalho*, v. 14, n. 1, 2011. In: RIZZNI, Irene. **O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para Infância no Brasil**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

UNESCO. Políticas Públicas, de/para/com Juventudes. Coord. ABRAMOVAY, M; CASTRO, M G. UNESCO, Brasília, 2004. In ABRAMOVAY, M. e CASTRO, M. G. Ser jovem no Brasil hoje: políticas e perfis da juventude brasileira. **Cadernos Adenauer XVI** (2015), nº 1 Juventudes no Brasil Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, julho 2015.

\_\_\_\_\_. **Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos**. Plano de Ação, 1ª fase, Brasília: UNESCO, 2012a.

UNICEF. **Declaração universal dos direitos das crianças**. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)>. Acesso: 20 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Plano de Ação. **Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos**. 2ª fase. Brasília: UNESCO, 2012b.

\_\_\_\_\_. Plano de Ação. **Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos**. 3ª fase. Brasília: UNESCO, 2015.

VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas Públicas na perspectiva dos direitos humanos: um campo em construção. In: **SUR**, jun. 2011, n. 14. v. 8, p. 34–65.

VOLPI, M. **Sem liberdades, sem direitos: a experiência de privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a lei**. São Paulo: Cortez, 2001.

WAISELFISZ, J. J. **Juventude viva**. Mortes matadas por armas de fogo. Mapa da violência 2015, João Pessoa: SNJ, 2015.

ZALUAR, A. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: FVG, 2004a.

ZENAIDE, M. de N. T. Educação em e para os Direitos Humanos: Conquista e Direito. In: ZENAIDE, M. de N. T. (Org.). **Direitos Humanos: capacitação de educadores**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2008. p. 123–140.

## APÊNDICES

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Qual a trajetória da criação da REDE de Cabedelo? Quando e como foi criada? Com quais custos financeiros que a REDE conta?
- 2) O que a REDE tem realizado para articular os serviços públicos melhorando a qualidade da proteção social oferecida pela rede Pública?
- 3) De quais ações a REDE tem participado e ou realizado junto ao Poder Judiciário?
- 4) O que a REDE tem realizado para oferecer proteção ao adolescente e seus familiares?
- 5) Quanto aos Impactos, quais os setores da gestão pública que mais sofreram influência da ação da REDE no município?
- 6) Em termos de avaliação: Quais os resultados encontrados? Quais os produtos oferecidos?
- 7) Quais são as metas e objetivos da REDE?
- 8) Você conhece o SINASE?
- 9) Na prática, o que e em que o SINASE tem mudado na atuação do Estado com relação ao adolescente em conflito com a lei?
- 10) O que a REDE tem avaliado como negativo/crítica na socioeducação?
- 11) O que a REDE tem realizado para reduzir a reincidência do adolescente em conflito com a lei e violência?
- 12) Quais as metas previstas pelo SINASE que a REDE tem atuado para efetivar?
- 13) Quais são as metas e objetivos da REDE?