

Políticas, programas e serviços públicos de proteção e cuidado a crianças e adolescentes e suas famílias no contexto da responsabilidade parental

Isa Maria Ferreira da Rosa Guará¹
Professora

“A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz”.
Celina Souza

Primeiras palavras

Vamos navegar por um caminho de matriz histórica, política e ética que começa com as indagações sobre o descumprimento do direito à proteção integral de crianças e adolescentes, em especial, pelo que se situa entre a lei e a prática. Este caminho resgata rapidamente a gênese da política pública, que se torna mais relevante quando se percebe que as tensões deste tempo ainda estão presentes na contemporaneidade e impactam a atualização ou o retrocesso na direção da proteção integral. Sabemos que a objetivação dos direitos sociais no Brasil tem se embaraçado no cipoal da cultura clientelista, patrimonialista e assistencialista na qual a naturalização da pobreza obscurece a visão para os avanços necessários e consolida a estrutura das desigualdades sociais.

Reconhecemos, entretanto, que nos últimos 30 anos as estruturas das políticas públicas foram ampliadas, com forte expansão no atendimento. Estamos agora à espera de serviços mais qualificados e mais próximos, territorial e culturalmente, das realidades locais. Progredimos em planejamento e normatização e em orientações e leis complementares, mas na base do atendimento algumas mudanças ainda não ganharam reconhecimento e significado. Discutiremos aqui também as expectativas e necessidades das políticas sociais públicas cuja reflexão subjaz a questão da responsabilidade do estado e da família.

Tratando da criança e do adolescente com uma pessoa em condição especial de desenvolvimento, o fator tempo precisa ser resgatado, uma vez que há dissonâncias entre o tempo da criança e o tempo do processo judicial em que está envolvida. Há expectativas de entendimentos diversificados sobre a melhor decisão sobre seu destino, à luz do direito, da convivência familiar e comunitária e de seu melhor interesse.

Esta unidade é composta então das seguintes subseções:

- 1) Entre a lei e a prática
- 2) Um pouco da história das políticas públicas
- 3) Direitos sociais no Brasil
- 4) Gestão das políticas públicas: organização e execução

¹ Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, graduada em pedagogia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas de São José dos Campos (UNIVAP-SP), pós-graduada em psicopedagogia pelo Instituto Sedes Sapientiae – SP.

- 5) Orientações e normas técnicas
- 6) Políticas públicas: responsabilidade do Estado e da família

1. Entre a lei e a prática

A partir de 1990, com a promulgação do ECA, vimos acontecer avanços em diferentes políticas sociais, em áreas como a educação, a saúde, a assistência social e, também, o próprio sistema de justiça em direção à garantia de direitos para a infância e adolescência. Apesar destes avanços, a aplicação e a execução desta lei e das demais legislações e normas decorrentes enfrentaram resistências e limites orçamentários que não priorizaram, de fato, os direitos deste segmento da população. No imaginário social, um viés hermenêutico marcou uma certa visão deturpada sobre os direitos humanos que levou ao não comprometimento de todos com a proteção aos direitos assegurados à população de meninos e meninas do Brasil.

Segundo o IBGE na publicação “Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira (2016)”, os dados das PNADs 2004 a 2015 evidenciam as melhorias em diversos aspectos das condições de vida da população infanto-juvenil, com indicadores que mostram que as famílias de crianças até os 14 anos apresentavam aumento em seus rendimentos, na alimentação adequada e viviam em domicílios com melhores condições de saneamento básico. O trabalho infantil apresentou redução importante. A frequência escolar teve pequena variação neste período (36,2% e 36,5%, respectivamente), mas o percentual de jovens de 15 a 17 anos frequentando escola teve um aumento maior (81,6% para 85%.) Houve mudança no perfil dos jovens que frequentavam a escola com aumento numérico dos que apenas estudavam, e, portanto, com maior tempo disponível para a dedicação aos estudos.

Depois disso, porém, os indicadores sociais encolheram no ritmo da crise político-econômica e social que assolou o Brasil nos últimos cinco anos. Mais do que isto, tais indicadores ainda não captam os indicadores qualitativos no atendimento. A frequência escolar, por exemplo, é um indicador que não fala da aprendizagem do aluno. A qualificação do atendimento em todas as áreas sociais precisaria acompanhar a expansão dos serviços e programas, o que ainda não ocorreu.

A expectativa da plena efetivação dos direitos infanto-juvenis era a de produzir mudanças, como dizia Antonio Carlos Gomes da Costa, “de conteúdo, método e gestão” no planejamento e na ação de órgãos e autoridades públicas para fazer jus ao compromisso compartilhado, definido pela Constituição, quando esta declara que “é responsabilidade da família, da sociedade e do Estado” a garantia plena de todos os direitos da criança e do adolescente.

Às mudanças legais, políticas e administrativas se somaram demandas éticas e de justiça cujos indicadores podem ser assim resumidos: individualização do atendimento; superação da cultura da institucionalização e da homogeneização; agilização de decisões e dos encaminhamentos sobre a vida da criança e do adolescente; ampliação das possibilidades de proteger e evitar novos abandonos; responsabilização dos envolvidos no cuidado e no destino das crianças e adolescentes e, por fim, a crença na possibilidade de participação da criança e da família na construção de seus projetos de vida (presentes e futuros) e o apoio à recuperação ou manutenção da capacidade protetiva da família.

Vimos, nos últimos 15 anos, a criação de novas estruturas na Assistência Social com a instituição do SUAS e um desejo de articulação intersetorial do atendimento à criança

e ao adolescente, mas este movimento está muito aquém do necessário para a proteção integral de meninos e meninas do Brasil.

Apresentamos, no quadro abaixo, algumas hipóteses ilustradas do diagnóstico do atendimento das políticas sociais públicas para a criança e o adolescente em situação de vulnerabilidade:

<p>Apesar de uma pequena elevação entre 2004 e 2015, os níveis de desigualdade social continuam como pano de fundo da violação dos direitos da criança</p>	<p><i>“Constata-se a ausência de serviços de proteção básica que acolham as crianças em período integral (incluindo escolas) quando as mães não têm com quem deixar os filhos quando saem para trabalhar ou para procurar emprego”.</i></p> <p><i>“Há falta de política de habitação, seja de atendimento provisório (auxílio-aluguel), seja de atendimento definitivo (unidade habitacional)”.</i></p> <p><i>“Inexistem alguns benefícios assistenciais, como verbas para pequenos reparos da moradia ou para aquisição de instrumentos para atividade de trabalho autônoma”.</i></p> <p>(Flavio Frasseto, Defensor Público, São Paulo – SP)</p>
<p>A complexidade da crise contemporânea agudiza os problemas do convívio social como um todo, trazendo à tona novos desafios</p>	<p><i>“Os serviços de assistência social não têm um protocolo ou uma metodologia de suporte a famílias, especialmente monoparentais, com muitos filhos de idades próximas. As dificuldades são inúmeras, especialmente se vinculadas a problemas mais complexos como renda insuficiente, questões de saúde, habitação precária etc”.</i></p> <p><i>“Conflito familiar na adolescência: pais, mães e familiares não conseguem lidar com comportamento arreio de filhos adolescentes. O diálogo é rompido e o conflito vai se avolumando. Por vezes a dificuldade é claramente da família, muito rígida. Outras, há claro comportamento de risco do adolescente, para além do aceitável para a idade. Grande parte das vezes o problema está nas relações em família. Nem assistência social nem saúde assumem essa tarefa de mediação do conflito familiar ou de orientação familiar”.</i></p> <p>(Flavio Frasseto, Defensor Público, São Paulo – SP)</p>
<p>As políticas sociais públicas ainda não oferecem uma rede de serviços completa em quantidade e qualidade para o atendimento a esta população</p>	<p><i>“A maioria dos municípios de pequeno e médio porte não contam com os serviços devidamente implantados, mesmo quando existente o CREAS. Com isso, o adolescente cumpre, por exemplo, uma prestação de serviços sem os devidos relatórios e acompanhamento e praticamente inexistem a Liberdade Assistida [...] programas de acolhimento institucional e familiar são raros nos municípios de pequeno e médio porte também. Quando surge uma criança abandonada ou retirada da família, busca-se uma vaga ‘cedida’ por municípios maiores”.</i></p> <p>(Millen Castro, Promotor de Justiça, Brumado – BA)</p> <p><i>“... no Estado do Pará, não há nenhuma estrutura de atendimento adequada, tanto no âmbito protetivo como no socioeducativo, para adolescentes transgêneros”.</i></p> <p>(Dra. Leane Barros Fiuza de Mello, Promotora de Justiça, Belém – PA)</p>
<p>A rede de serviços está desarticulada e fragmentada e sofre interrupções e descontinuidades diante da substituição de governos e responsáveis</p>	<p><i>“O novo Secretário cancelou vários convênios e ninguém sabe ainda o que vai acontecer com as crianças. Não temos vagas para encaminhar [...] a gente manda pra Saúde, eles dizem que não é caso deles; manda pra escola e lá eles dizem que não tem como atender porque não tem professores especializados...”</i></p> <p>Depoimentos de participantes de Cursos de Formação do Neca</p>
<p>Os recursos são insuficientes ou não são aplicados com base em um levantamento efetivo das demandas sociais locais</p>	<p><i>“Mães sem suporte familiar: mães com filhos que apresentam alguma dificuldade cognitiva, deficiência intelectual leve, que dificulta a maternagem e a gestão do cotidiano dos filhos, especialmente quando envolve relação com diversos serviços de atendimento, que exige muitos deslocamentos”.</i></p> <p>(Flavio Frasseto, Defensor Público, São Paulo – SP)</p> <p><i>“[...] cada processo é tratado de forma individualizada, desconsiderando-se, na maioria dos casos, a realidade social na qual a criança está inserida. Há questões que poderiam ter efeitos minimizados por meio de uma política social pública estruturada”.</i></p> <p>(Dra. Cleide Nascimento, Defensora Pública, Cuiabá – MT)</p>

A diversidade das demandas não é contemplada nos programas tipificados e não há metodologias intermediárias nos projetos e programas	<p><i>“Serviços de acolhimento para famílias, ou seja, locais que recebem mães com seus filhos que não tenham momentaneamente onde morar. Os que existem têm regras que limitam a idade dos filhos que podem ficar com a família ou não permitem que pai e mãe fiquem juntos. Não há serviços para pais ficarem com os filhos”.</i> (Flavio Frassetto, Defensor Público, São Paulo – SP)</p> <p><i>“Uma criança de 11 anos, acolhida no abrigo desde o nascimento, apresentava perturbações psíquica e comportamental graves, tanto no ambiente institucional quanto na escola. [...] Durante vários anos, vinha recebendo atendimento psiquiátrico e psicológico no Centro de Atenção Psicossocial da Infância e Adolescência (CAPS-ia), sem resultados significativos. Houve tentativas infrutíferas de encaminhamento à adoção (com três ‘devoluções’) e colocação em ‘família acolhedora’ por aproximadamente um ano, como nova rejeição e desistência”.</i> (Dr. Epaminondas Costa, Promotor de Justiça, Uberlândia – MG)</p>
--	--

O número de crianças e adolescentes que estão vivendo e trabalhando nas ruas, que usam ou traficam drogas, que são vítimas de abuso e violência doméstica, que estão envolvidos no comércio sexual ou praticam delitos, que abandonam a escola ou não estão aprendendo nela, que estão com graves problemas emocionais e mentais, que vivem em condições precárias de habitação, evidenciam que a negligência e a desproteção se localizam nas três esferas definidas como corresponsáveis pela garantia de seus direitos: a família, a sociedade e o Estado.

A responsabilidade do Estado se concretiza nas políticas, programas e serviços públicos de proteção e cuidado integral e que visam à mitigação dos danos causados ao desenvolvimento integral e à proteção das crianças e adolescentes mais vulneráveis.

Um pouco da história das políticas públicas

O debate sobre as políticas públicas ganha força quando a consciência da cidadania se amplia com a percepção de que o direito de todos se objetiva na oferta de ações, programas e serviços em quantidade e qualidade – e de que esta concretização interfere na vida de todos os cidadãos. Políticas sociais, especificamente, equilibram as possibilidades de se ter melhor educação, ser atendido com dignidade na área da saúde, ter acesso à habitação, ter apoio e proteção social em caso de necessidade.

As políticas sociais públicas, pelo menos na forma mais aproximada ao que hoje conhecemos, tiveram sua gênese no pós-guerra europeu, quando as economias capitalistas perceberam a necessidade de oferecer maior proteção do Estado aos cidadãos, tanto na economia, quanto no fornecimento de bens e serviços coletivos. Vale lembrar que, neste período, o processo de industrialização e de urbanização foi acelerado e os problemas sociais gerados neste processo histórico levaram ao aumento das reivindicações por habitação, trabalho, renda, escolas, serviços de saneamento e saúde pública, atendimento a pessoas e grupos mais vulneráveis, entre outros.

Novos pactos na regulação capital-trabalho em grande parte da Europa, no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, possibilitaram a construção do chamado Welfare State, ou Estado do Bem-Estar Social, a face social das políticas econômicas keynesianas², que definiam como responsabilidade do Estado a manutenção das condições de vida dos cidadãos por meio de

² Teoria baseada nas ideias do economista britânico John Maynard Keynes, que, em sua obra “Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro” propõe uma revisão das teorias liberais de Adam Smith.

um conjunto de medidas que pretendiam não apenas a elevação dos salários, mas também a oferta de serviços básicos para o conjunto da sociedade. Isto significava a participação maior da sociedade como um todo, via impostos, para financiar a universalização das políticas sociais e a implantação de uma rede de segurança social, especialmente na assistência social pública.

A intervenção do Estado na economia, na política de segurança cidadã e na oferta de serviços sociais variou em grau e extensão entre os países e teve diferentes modelos e fases. Vale acrescentar que a cobertura do Estado de Bem-Estar Social sofreu inúmeros revezes e mudanças ao longo dos últimos anos, desde o final do século XX, em meio a crises que se iniciaram com a corrosão fiscal dos países ocidentais industrializados e com a globalização da economia, que agudizou a desarmonia entre os gastos públicos e o crescimento da economia capitalista mundializada.

Embora o Estado de Bem-Estar Social continuasse a ser um parâmetro importante na concretização dos direitos de cidadania, o final do século XX e início do novo século viram crescer as ideias neoliberais, que levaram a uma retração gradativa dos direitos sociais em alguns países. O debate se dá entre a presença mais protagônica do Estado e o pressuposto liberal de que o mercado seria mais competente do que o Estado na oferta de alguns serviços essenciais que seriam apenas regulados pelo Estado, criando assim uma responsabilidade maior deste no controle, do que na execução dos serviços.

Direitos sociais no Brasil

No Brasil, o Estado de Bem-Estar Social nunca chegou a ser implantado como nos países centrais, embora a Constituição de 1988 tenha sinalizado este caminho, com a ampliação dos direitos sociais. Alguns avanços no sentido de uma maior intervenção estatal já haviam se iniciado na Era Vargas (1930-1945), mantendo-se durante o período da ditadura militar (1964-1985). Porém, os benefícios da expansão dos gastos públicos, especialmente em infraestrutura, foram direcionados para benefício de grupos privados e não para a população em geral, na forma de investimento em políticas sociais, o que se evidencia no grau de desigualdade que disto resultou.

Na transição para a democracia, a grande mobilização popular apontava para o desejo de o Estado brasileiro saldar a histórica dívida social que resultou no aumento das distinções sociais e da desigualdade que comprometem ainda hoje a dignidade de parcela significativa do povo brasileiro. Crianças e adolescentes ganharam então um novo estatuto, ancorado no Artigo 227 da Constituição de 1988.

A expectativa de superação da dívida social, consolidada nos marcos da Constituição Federal, teria ainda que superar muitos obstáculos, entre os quais a cultura clientelista, assistencialista e patrimonialista que se instalou no seio da sociedade brasileira desde o império. Esta transformação desejada na Constituição de 88 poderia facilitar uma repactuação do papel do Estado na redistribuição dos bens sociais. O risco é o de que a cultura do favor castre o movimento de emancipação cidadã e obscureça a pobreza como questão pública e como demanda de direitos, para jogá-la no campo das emergências, da caridade ou pior, da negociação política dos restos orçamentários, aceitando-se a convivência com a pobreza como parte do contexto.

O novo pacto federativo decorrente da Carta Magna descentralizou responsabilidades para o nível local, com competências exclusivas ou comuns aos três níveis de governo. Desde esta mudança constitucional, novos compromissos e programas passaram

a ser desenvolvidos pelos municípios, invertendo o modelo anterior em que prevalecia a centralização federal ou estadual. Decorre deste processo uma inevitável disputa entre os interesses nacionais, estaduais e municipais pelos recursos fiscais, insuficientes para a cobertura de todos os direitos sociais assegurados.

O projeto de descentralização das políticas sociais baseou-se na visão de que os governos locais teriam melhor condição de adequar as políticas aos reais interesses de cada comunidade. As transferências diretas de recursos fundo a fundo do governo central ou via repasses dos governos estaduais funcionaram, desde então, como intermediários na promoção do equilíbrio regional distributivo, incorporando a função de acompanhamento e avaliação das ações municipais e realizando, no caso do Estado, ação direta nas políticas metropolitanas e regionais.

Mas o grau de dependência dos recursos federais ainda é significativo na maior parte dos municípios, especialmente nos estados do norte e nordeste e nos municípios de até 50 mil habitantes, que constituem a maioria dos municípios brasileiros.

A complexidade de se obter resultados almejados pela política pública depende ainda de uma série de fatores, tais como: o grau de conhecimento e a base de informações disponíveis, a condição do executivo em implementá-la considerando os conflitos e pressões de grupos de interesse, a capacidade técnica e política das instituições, o grau de discricionariedade da burocracia pública e, certamente, os recursos efetivamente disponíveis para sua implantação.

Por outro lado, uma política pública de natureza universal só se consolida com base em um planejamento detalhado nos três níveis de governo. Na prática, a efetividade de uma política pública voltada para o atendimento das necessidades da criança e do adolescente, por exemplo, depende deste planejamento (que inclui os recursos necessários à sua operacionalização), que deve ter consonância com as demandas reais.

Este planejamento se inicia com a identificação do problema, a partir do que se pode escolher as melhores alternativas de execução e implementação da política pública, como instrumento de materialização dos direitos da infante-adolescência.

A proteção aos direitos da criança e do adolescente se organiza num Sistema de Garantias de Direitos (SGD), que contém um conjunto de princípios e diretrizes que visam a assegurar-lhes os direitos civis, sociais, culturais, políticos e coletivos, estimulando a articulação entre os órgãos e atores envolvidos na aplicação, execução, promoção e defesa desses direitos. Esta proteção, reconhecendo a criança e o adolescente em sua condição de sujeitos, supõe trata-los como pessoas em desenvolvimento e pautar as ações públicas com prioridade absoluta, segundo seu melhor interesse, como inspira o Artigo 3º da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança.

Esta perspectiva sistêmica que envolve os órgãos e autoridades, em diferentes níveis de poder e com atribuições específicas, remete ao compromisso coletivo e à repartição das responsabilidades no asseguramento da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente (como consta do art. 1º, da Lei nº 8.069/90), em sua promoção e na solução das dificuldades de cada comunidade.

Gestão das políticas públicas: organização e execução

A Constituição Federal definiu os diversos deveres ao Estado para a execução das políticas, que estão ancoradas nas estruturas administrativas especializadas das quais se

espera a realização de atividades, a criação de programas e a execução de serviços para atender à população. Este processo estará certamente conectado ao momento atual do país e do município e ao conhecimento dos problemas, limites e oportunidades para o funcionamento melhor da política.

Alguns princípios fundamentais que informam a administração das políticas públicas foram definidos constitucionalmente e são eles: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Outros fundamentos foram sendo praticados com base nos valores democráticos, entre os quais destacamos: **a participação, a articulação intersetorial e a garantia de qualidade dos serviços.**

Sendo as demandas sempre mais abrangentes do que os recursos que o Estado possui, o grande desafio das políticas sociais públicas é o de definir planos e fazer escolhas estratégicas para compatibilizar as demandas com os orçamentos disponíveis, equilibrando as oportunidades para todos, o alcance do bem comum e a diminuição da desigualdade social.

A gestão nacional de diferentes políticas sociais ganhou nos últimos anos uma organização sistêmica, com consolidação do Sistema de Educação e a criação do SUS e do SUAS, que apresentam normas e orientações nacionais consolidadas por meio de leis complementares, resoluções dos referidos Conselhos Nacionais e Planos Nacionais em diversos temas.

Os sistemas desenvolvidos consideram, via de regra, a criação de estruturas, programas, serviços e ações nos três níveis de governo tendo em vista produzir resultados sintonizados com as realidades regionais e locais e possibilitando canais de controle do governo federal em cada área. Daí decorre a produção de um conjunto diversificado de planos e orientações técnicas que interpretam as políticas e estabelecem suas diretrizes para a ação.

Os planos são a organização formal da ação da política, nos quais se desenham as decisões gerais, os princípios e as diretrizes para o enfrentamento dos problemas sociais. Os planos nacionais definem o que os outros níveis de governo (estadual e municipal) deverão normatizar a partir desses princípios, considerando o contexto e as características locais.

No que diz respeito específico à proteção da infância e da juventude podemos destacar, entre outros, os seguintes planos.

- Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
- Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
- Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
- Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes
- Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente
- Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo
- Plano Nacional de Educação
- Plano Nacional de Cultura
- Plano Nacional de Saúde
- Plano Nacional pela Primeira Infância

A gestão das políticas sociais sob a égide legal incorpora o regramento destes Planos e os operacionaliza em programas, projetos e serviços nos níveis regionais e local. Os planos deveriam ter metas alcançáveis ano a ano, com a participação de todos os envolvidos. Porém,

sabemos das enormes dificuldades de planejamento e execução dos planos. E, infelizmente, em muitos municípios, os planos inexistem ou tornaram-se apenas um documento na gaveta.

O volume de informações e ações previstas nos diversos planos exige atenção contínua da gestão municipal, que precisa incorporar novas ações ao seu trabalho profissional cotidiano. À falta de cultura de planejamento e avaliação soma-se o baixo investimento na formação permanente, que contribuiria para os ganhos de qualidade na execução dos serviços. Desta forma, o trabalho social navega a reboque das emergências, desconhecendo mesmo a produção institucional do MDS, que traz importantes subsídios para a ação.

Neste cenário, uma gestão municipal comprometida com o respeito aos direitos da criança e do adolescente precisará estabelecer os planos que mais amplamente respondam às demandas da realidade local para se comprometer com ações prioritárias e resultados concretos para sua proteção integral. A defasagem entre a oferta de serviços e ações públicas e as garantias legais será encurtada com um planejamento comprometido com o cumprimento das metas factíveis, com mais sintonia com os problemas locais, levando em conta também as políticas de proteção básica preventiva que possam produzir impactos de médio prazo e não apenas resultados de curto prazo.

Para a consecução destes objetivos é imprescindível ampliar a participação de todos os envolvidos com as escolhas e os planos para que haja compromisso com sua execução e a compreensão mais clara do sentido e do significado dos planos. As produções de gabinete tendem a não conseguir se concretizar. Vale reforçar a importância da participação da própria criança e adolescente que, de acordo com o seu nível de desenvolvimento, pode ser ouvida e considerada.

Alguns desafios ainda presentes na gestão pública implicam alguns processos que poderíamos assim resumir:

- **Aprender a planejar.** Muitos profissionais são muito competentes em outras funções, mas não sabem planejar – e isto é tarefa que pode ser aprendida. Planejar é também um processo formativo e de tomada de consciência do que se quer coletivamente.
- **Interlocutores verdadeiros.** O planejamento prevê várias instâncias de realização. Todas estas instâncias públicas envolvidas precisam estar ativas durante o planejamento e a própria população-alvo.
- **Foco e seleção de prioridades.** A tendência no planejamento é a de incluir todas as demandas dos participantes e, assim, perder objetividade e viabilidade. Não drenar as energias para outros temas é fundamental.
- **Sentido comum.** Quando muitos estão juntos numa mesma direção e percebem o sentido e o significado daquele plano, as possibilidades de ele ser executado com sucesso é bem maior.
- **Educação permanente.** A qualificação dos profissionais que atuam nos serviços é fundamental para que realizem os trabalhos em busca dos melhores resultados e saibam atuar em equipe para superar as dificuldades cotidianas.

Orientações e normas técnicas

O governo federal tem produzido também normas e orientações técnicas que dão parâmetros e diretrizes para as políticas públicas. São estes os documentos nos quais se buscam os indicadores de qualidade dos serviços. Portanto, são balizas para os processos

de supervisão e controle das ações públicas. Note-se, entretanto, que a realidade social e dos serviços não é homogênea, enquanto as normas e padrões são construídos para um tipo básico de ação, que na prática, não pode ser igual para um município como São Paulo e Borá (o menor município do Estado).

As normas e orientações constituem os mínimos padrões que devem ser buscados por todos, uma vez que representam aspectos importantes para a garantia de proteção integral de crianças e adolescentes. As peculiaridades de cada lugar, ou situação em razão de questões locais ou situacionais, devem sinalizar sempre este horizonte ideal mínimo a ser alcançado, sob o risco de se manter serviços precarizados e atendimentos inadequados ao longo dos anos³.

Três cuidados importantes em relação ao papel do Poder Judiciário no controle de políticas públicas: 1) as cobranças e exigências acima do alcance dos serviços tendem a causar tensões que geram impotência e distanciamento; 2) as assimetrias de poder (entre a instância judicial e os serviços de atendimento direto) inibem a expressão do que verdadeiramente acontece e criam discursos ambíguos e defensivos, que não correspondem à realidade e, portanto, não contribuem para a solução dos problemas; 3) a judicialização das questões sociais, se necessária, deve ter encaminhamentos rápidos e informações disponibilizadas para todos os envolvidos para se alcançar um atendimento em que o melhor interesse da criança seja considerado.

A função judicial coercitiva alavanca a observância dos direitos fundamentais, mas ela precisa ser sistêmica para não recair apenas no serviço de atendimento, mas também ganhar força de pressão sobre as outras áreas implicadas e as instâncias mais altas do poder.

Na área da proteção social, os serviços socioassistenciais têm o objetivo de garantir direitos; fortalecer e estimular a proteção familiar e comunitária; acolher, orientar e apoiar as famílias; encaminhar para outras políticas públicas; prevenir e atuar em relação aos direitos violados ou ameaçados.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009) define a estrutura dos serviços sociais de proteção básica, de média e alta complexidade (em que se situam os serviços de acolhimento institucional ou familiar), e as linhas para os programas de trabalho junto às famílias, como vemos no quadro abaixo:

Quadro 1 – Serviços socioassistenciais por nível de complexidade

Proteção social básica	1– Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
	2– Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
	3– Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Proteção social especial média complexidade	1– Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI)
	2– Serviço Especializado de Abordagem Social
	3– Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
	4– Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias
	5– Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua

³ Veja no Anexo 2 algumas referências sobre Planos e Orientações técnicas das políticas de atendimento à proteção social de crianças e adolescentes e o trabalho com famílias.

Proteção social especial alta complexidade	6– Serviço de Acolhimento Institucional
	7– Serviço de Acolhimento em República
	8– Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
	9– Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. MDS. 2009

Políticas públicas: responsabilidade do Estado e da família

A responsabilidade difere do dever, na medida em que aquela representa, em verdade, a imputação de uma consequência decorrente do descumprimento de um dever, ao passo que este (o dever) é a obrigação em si de observar determinadas condutas estipuladas em estruturas normativas. Enquanto a responsabilidade retrospectiva (imputação atual) segue a lógica da culpa e do ressarcimento do dano, a responsabilidade prospectiva (imputação potencial) baseia-se, essencialmente, na ideia de risco e de prevenção do dano.⁴

A realização das ações públicas que dão concretude ao planejamento das políticas públicas segue um longo caminho que envolve diferentes atores e níveis de decisão. Porém, a pressão das emergências sociais nem sempre permite esperar os resultados de mais longo prazo que algumas políticas podem alcançar.

Nesse percurso entre o planejamento e a execução, as políticas públicas são tensionadas pelas influências externas e internas, com maior ou menor permeabilidade, a depender do contexto histórico, político, cultural e social. Uma dessas influências fortes advém do próprio Sistema de Justiça, que, no controle da lei, pode cobrar e punir a ineficiência do Estado frente às violações de direitos.

O reconhecimento das dificuldades atuais de expansão qualificada dos programas e serviços, o aumento do número de casos e situações complexas agravadas pela pobreza evidenciam o vácuo entre as expectativas de atendimento das políticas sociais e as necessidades reais dos sujeitos e grupos.

A Constituição Federal define que a proteção integral da infância e da adolescência deverá ser compartilhada pela família, a sociedade e o Estado. Nesta repartição de responsabilidades, qual seria a responsabilidade de cada um desses atores na concretização dos direitos da infância? Como conjugar a responsabilidade familiar num contexto de extrema desigualdade, em que a família necessita, ela mesma, de orientação e proteção social?

A família, como continente das relações de afeto e amparo, vem sofrendo mudanças intensas nas últimas décadas, sem que a expectativa sobre suas responsabilidades sobrepostas com a manutenção econômica e protetiva dos filhos, as tarefas domésticas, o cuidado com os membros da família, tenha sido alterada. Eunice Fávero⁵ (2008) identificou que,

⁴ Dias Ferreira; Carlos Wagner. A responsabilidade prospectiva como princípio implícito na ordem constitucional brasileira. Revista Direito e Liberdade – ESMARN – v. 13, n. 2, p. 45-70 – jul/dez 2011. 45

⁵ Fávero, Eunice Teresinha; Vitale, Maria Amália Faller; Baptista, Myrian Veras (orgs.). Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam. São Paulo: Paulus, 2008. Disponível em: https://www.neca.org.br/images/Familias_Abriguadas_miolo.pdf.

em 69% dos processos estudados numa Vara da Infância, a responsabilização prioritária pela negligência no cuidado recaiu sobre as mulheres, naturalizando-se a ausência paterna.

A Lei nº 12.010, alterando o Artigo 25 do ECA, insiste na busca pela família extensa ou ampliada (“aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade”) para evitar o afastamento da criança e do adolescente de seu contexto afetivo de segurança e pertencimento. O próprio conceito de família incorpora os laços que vão além da consanguinidade, ampliando as possibilidades de proteção da criança e do adolescente.

A perspectiva da matricialidade familiar adotada pela política de assistência social que incorpora uma visão intergeracional da família considera que cada ciclo de vida requer atenções específicas, mas todos estão inter-relacionados. Assim, o cuidado deve ser pensado para o conjunto de vínculos de pertencimento entre seus membros, ampliando-se a proteção da família.

O peso da responsabilização da família, que corre o risco de resvalar para a culpabilização da família e dos indivíduos, tende a predominar nas decisões de casos em que a condição ou a intenção, declarada ou não, desta em assumir o cuidado que a criança, mostra-se incerta ou temerária. Vale considerar, entretanto, que é quase sempre a ausência ou insuficiência de programas e serviços de apoio à família que pode quebrar a confiança na capacidade de recuperação de sua capacidade protetiva.

Acolher as dificuldades múltiplas destas famílias requer que se considere seu sofrimento, antes de vê-la como incapaz; oferecer suportes efetivos e não apenas indicações de serviços aos quais elas deveriam ir em vários horários e lugares, quando sua própria condição impossibilita este movimento.

Quando um caso específico chega ao Juiz da Infância, nem todas as opções estão disponíveis e nem todas as melhores respostas são possíveis imediatamente por meio das políticas públicas. Mas há neste cenário sujeitos com vidas entrelaçadas – familiares e filhos – cuja fragilidade e cujo sofrimento requerem acolhimento, escuta, orientação e apoios para que possam construir ou reconstruir laços de proteção mútua. Nas situações agravadas, em que há o afastamento da criança de seu ambiente parental, o tempo de espera para a reintegração sociofamiliar ou o encaminhamento à adoção se situa num patamar que oscila entre o tempo da lei, o tempo da criança e o tempo da família. Por essas razões é recomendável um grande zelo nas transições entre um espaço e outro. Significa dizer que a volta para casa, ou a colocação em adoção ou guarda, são sempre momentos de ruptura que precisam de adaptação e tempo.

Tendo em vista que as justificativas para muitas mudanças legais denunciam a demora na solução dos casos e o “abandono” de crianças nos serviços de acolhimento como um fator decisivo, a variável “tempo” serve como baliza entre as expectativas e desejos dos operadores de justiça e mesmo das próprias crianças. Tais expectativas nem sempre se coadunam com o movimento do processo judicial, nem com a resposta técnica relativa ao estudo da situação e aos encaminhamentos indicados, em especial, em realidades cuja rede socioassistencial ainda é bastante precária.

Uma atuação no âmbito da proteção especial, nestes casos, obriga a ampliação da lente de observação deslocando o olhar das demandas aparentes para as questões da proteção integral, ou seja: perceber que a superação dos desafios na definição das responsabilidades precisa contar com convergência de esforços de todas as áreas das políticas

sociais de modo que não se obscureça a busca de alternativas válidas na inter-relação entre direitos civis, políticos e sociais.

Do ponto de vista subjetivo, a complexidade das situações identificadas como de negligência circula num emaranhado de hábitos, estigmas e sentimentos de culpa, vergonha, amor, desamor e humilhação. Famílias e crianças estão mergulhadas numa trama reticular de vínculos que mostram conflitos relacionais que refletem as micro desigualdades em contexto e não apenas as contingências sociais. Trata-se de demandas complexas que se colocam na perspectiva de proteção integral, que reclama a conjugação de apoios do conjunto de políticas públicas.

Algumas ponderações podem ajudar na compreensão destas situações:

- Não se trata apenas da existência ou não de programas e serviços, mas das metodologias e possibilidades heterogêneas de atenção que são necessárias para casos específicos. A assistência social pública propõe na proteção básica o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Programa de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), como serviços a serem acionados para este atendimento. No entanto, sua execução prática ainda não responde com efetividade à diversidade de demandas. Há, em algumas comunidades, outros recursos de atendimento a famílias que podem ser chamados a contribuir.
- Uma nova matriz de sociabilidade está em transição, considerando que as transformações na família diminuem o tempo de presença e cuidado desta com a prole. Projetos, dispositivos e estratégias de cuidado coletivo na família, na escola ou em outros equipamentos públicos podem contribuir para garantir que os processos de convivência e cuidado ofereçam segurança para o desenvolvimento afetivo das crianças e adolescentes e assegurem seu desenvolvimento. A manutenção das referências familiares e comunitárias pode se dar especialmente com a agregação da família extensa ou algum serviço comunitário em ações diretas ou complementares de proteção, como já vem ocorrendo com sucesso nos pactos feitos nas audiências concentradas.
- Programas de diferentes políticas públicas para além da Assistência Social são pouco acionados no encaminhamento dos casos. Saúde e Educação podem ter programas nos quais as famílias possam também ser atendidas, embora nem sempre sejam convidados a contribuir. Grande parte das tensões familiares pode ser creditada aos problemas relacionados à convivência em situação precária de saúde, habitação, ocupação coletiva de espaços mínimos sem saneamento e dignidade, ausência de oferta de trabalho para pessoas com alguma dificuldade física ou intelectual – situações que agudizam os problemas de convivência, que estão na raiz da desproteção.
- A proteção básica vem perdendo foco pela hipertrofia dos programas voltados para a alta vulnerabilidade. Há uma desatenção aos sinais de agravamento das situações que ainda podem ser atendidas em caráter preventivo, o que leva ao agravamento dos problemas. Os CRAS são responsáveis pela busca ativa dessas famílias, mas acabam se concentrando naquelas que recebem benefícios assistenciais como o BPC e a Bolsa Família, entre outras razões, pela impossibilidade operacional gerada pelo baixo número de profissionais em relação à demanda. Por outro lado, em que pese o esforço de se implantar um sistema de dados (o SIPIA), os Conselhos Tutelares em sua maioria não oferecem informações sobre os casos que atendem, o que ajudaria na percepção das situações que merecem atuação preventiva.

- As abordagens para casos complexos e multidimensionais exigem ações articuladas e integradas de vários serviços com processos de atendimento que não sejam apenas de encaminhamentos e de expectativas de adesão e frequência das famílias, mas de facilitação do atendimento às famílias pelos serviços, em consonância com as demandas diversificadas que apresentam. As diferentes metodologias podem estar presentes num mesmo projeto, com a oferta de abordagens que facilitem o acesso e o interesse das famílias em participar.

No campo das políticas sociais, a assistência social como política de proteção social pública tem promovido mudanças substanciais na facilitação do processo de ampliação dos direitos sociais e na universalização do acesso aos serviços, na definição de patamares mínimos de qualidade dos serviços e benefícios sociais e no maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais.

Porém, a especialização das estruturas públicas em secretarias, órgãos e áreas como a educação, a saúde, a habitação, o trabalho, a cultura e a assistência social acaba fragmentando o atendimento e amarrando os sujeitos aos procedimentos burocráticos, o que acaba ampliando a descrença da população na eficácia das políticas públicas.

Ocorrem ainda os encaminhamentos com soluções simplificadas para casos muito complexos e situações que vêm de gerações de pessoas impactadas pelos agravos da miséria, que acabam sendo atendidas principalmente na assistência social. Pesquisas internacionais sobre programas exitosos com famílias em situação mais vulnerável evidenciam que uma atuação centrada só na família não é suficiente para alcançar mudanças a longo prazo. As famílias precisam ter laços comunitários e institucionais de apoio para as crises que sempre podem surgir ao longo do tempo.

Por isso mesmo, a rede socioassistencial precisará contar com a contribuição de outras áreas da política pública, que devem construir em conjunto uma atuação em rede, cuja execução não tem sido implementada, apesar das recomendações e cobranças legais nesta direção, o que nos remete à questão da intersetorialidade.

A intersetorialidade exige a intenção de se atuar cada vez mais colaborativamente até que sejam possíveis ações, de fato, integradas. O ponto de partida é a intencionalidade de se criar esta conexão para atuar de forma corresponsável.

Por que falamos hoje na importância da intersetorialidade?

- Porque percebemos que a fragmentação, o isolamento ou a sobreposição das ações não produziu os resultados esperados em termos do direito à proteção integral.
- Porque percebemos mais claramente a necessidade de cada política compreender sua incompletude e abrir-se para a cooperação com outras políticas.
- Porque a proteção integral significa também atender a criança e o adolescente em sua integralidade.
- Porque a especialização vem incorporando as demandas da universalização e da inclusão de todos como beneficiários das políticas de proteção.
- Porque houve a compreensão da necessidade de se atender à diversidade.
- Porque as tentativas de se avançar sobre a estagnação das políticas ganham o respaldo legal e a possibilidade de sua exigibilidade.
- Porque muitas experiências têm mostrado a potência das interações e trocas de saberes e recursos nas ações intersetoriais.

O trabalho em rede exige pactuação e alianças que conduzam à responsabilidade compartilhada. São processos que criam zonas de fricção que podem movimentar avanços importantes ou criar desgastes. Para criar conexões produtivas será preciso mobilizar as vontades, demonstrar as vantagens da articulação e diminuir as resistências por meio de pequenas ações concretas durante todo o processo.

As iniciativas intersetoriais podem desaguar na elaboração de fluxos de atendimento que possibilitem agilidade e eficácia no atendimento ou em protocolos que definam procedimentos de todos os envolvidos, evitando-se, por exemplo, revitimização de crianças e famílias quando seu caso volta a ser discutido por cada instância da rede, num jogo circular de encaminhamentos sem nenhum benefício efetivo.

As redes precisam de ancoragem institucional ou pessoal; alguém ou uma instituição que garanta a organização, o registro e a convocação dos membros participantes. Quem ancora precisa ter legitimidade e oferecer sustentação para a continuidade dos encontros e das ações, até que a maturidade do grupo permita sua independência.

Embora as redes intersetoriais da cidade tenham representantes com maior poder e institucionalidade, as redes comunitárias é que, de fato, repercutem as questões mais importantes porque têm vínculos territoriais e afetivos que agregam as forças vivas locais com mais entusiasmo e sentido de pertencimento. O movimento da intersetorialidade precisa percorrer estes dois caminhos e fazê-los encontrarem-se em algum ponto.

Conclusão

Chegamos ao final desta Unidade com uma reflexão que persiste: que o atendimento às demandas de direitos da infância e da adolescência pelas políticas públicas se cobrem com a capa da exigibilidade, que resulta no chamamento às responsabilidades compartilhadas, como reza a Constituição Brasileira em vigor. São muitas as forças necessárias para promover os avanços em termos de ganhos de quantidade e qualidade dos serviços e programas.

Porém, estes pactos de corresponsabilidades não se realizam sem um esforço contínuo de todos os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos. Ao reconhecer e aplicar a lei, entretanto, os agentes se confrontam com a vida real, na qual há pessoas reais, que habitam as instituições. E há famílias e crianças já bastante fragilizadas pelos longos anos de sofrimento e negligência do Estado.

Referências bibliográficas

DIAS FERREIRA, Carlos Wagner. A responsabilidade prospectiva como princípio implícito na ordem constitucional brasileira. *Revista Direito e Liberdade* – ESMARN – v. 13, n. 2, p. 45-70 – jul/dez 2011. 45.

FÁVERO et al. (orgs.) *Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam*. São Paulo: Paulus, 2008. Disponível em: https://www.neca.org.br/images/Familias_Abrigadas_miolo.pdf

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21 – junho de 2000.

GUARÁ, Isa. É imprescindível educar integralmente. *Cadernos Cenpec*. v. 1, n. 2, São Paulo, 2006.

_____. (Org) Redes de proteção social. *Coleção Abrigos em Movimento*, n. 4, 1ª edição, São Paulo. Associação Fazendo História: NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

UNICEF. *Guia de Dicas para Políticas Públicas*. Dicas para garantir os direitos da criança e do adolescente nos municípios participantes do Selo UNICEF. 2017.

