

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

KÉSSIA OLIVEIRA DA SILVA

**O ADOLESCENTE COMO SUJEITO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: A CONTRIBUIÇÃO DO SERVIÇO DE
CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS (SCFV)**

BRASÍLIA

2016

KÉSSIA OLIVEIRA DA SILVA

**O ADOLESCENTE COMO SUJEITO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: A CONTRIBUIÇÃO DO SERVIÇO DE
CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS (SCFV)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Serviço Social da Universidade de Brasília
(UnB) como requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharelado em Serviço Social.

Orientador: Priscilla Maia de Andrade

BRASÍLIA

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Priscilla Maia de Andrade, pela solidariedade, generosidade e apoio na conclusão do curso de Serviço Social.

Agradeço às colegas de trabalho do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) - Carolina, Ester, Maria Carolina, Maria de Jesus, Mariana, Raissa e Liliane -, pelo apoio e estímulo diários nos últimos três anos.

Agradeço à minha vó, dona Raimunda Nonata da Cunha Silva (*in memoriam*), recém falecida, que seguiu comigo durante o tempo necessário para eu ter condições de caminhar sozinha. A ela, meu agradecimento todos os dias e para sempre por tudo o que ensinou e pela esperança de transformação que plantou em mim. Saudade sem fim.

Agradeço a Deus - quem quer seja -, pela vida, pelos desafios, pelas oportunidades.

Não, o tempo não chegou de completa justiça.
O tempo é ainda de fezes, maus poemas, alucinações e espera.
(Carlos Drummond de Andrade, A flor e a náusea)

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: ESPECIFICIDADES DESSE ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO..... | 11 |
| 1.1. Adolescências: caracterização biológica e psicológica | 15 |
| 1.2. Adolescências: caracterização socioeconômica e cultural..... | 19 |
| 2. PERFIL ATUAL DOS ADOLESCENTES BRASILEIROS..... | 22 |
| 2.1. Os adolescentes frente ao direito à educação e ao mundo do trabalho..... | 22 |
| 2.1.1. Adolescências e os meios de comunicação | 30 |
| 3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ATENÇÃO AOS ADOLESCENTES | 36 |
| 3.1. Tratamento do Estado Brasileiro à Adolescência: velha e nova concepção de atenção..... | 36 |
| 3.2. Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) | 47 |
| 3.2.1. Ofertas do Sistema Único de Assistência Social | 50 |
| 4. SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS (SCFV) | 55 |
| 4.1. Descrição específica do serviço para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e para adolescentes de 15 a 17 anos | 60 |
| 4.2. Objetivos específicos do SCFV para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e para adolescentes de 15 a 17 anos | 61 |
| 4.3. Alcance atual do SCFV | 64 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 81 |
| ANEXO | 92 |

RESUMO

Este trabalho busca compreender como a assistência social tem se estruturado para atender as demandas dos adolescentes, por meio de uma análise do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). No decorrer desse estudo, deseja-se entender a construção da categoria “adolescência”; investigar o perfil atual do adolescente no Brasil; investigar o tratamento do Estado à adolescência, em especial, por parte da assistência social; e compreender como a assistência tem respondido às demandas desse seguimento por meio de uma análise do SCFV. Para isso, foi realizada investigação qualitativa por meio de sistematização bibliográfica acerca do atendimento de adolescentes no âmbito da assistência social, tendo como referência as normativas dessa política em âmbito nacional.

Palavras-chave: adolescentes; assistência social; políticas públicas.

ABSTRACT

This work seeks to understand how social assistance has been structured to meet the demands of adolescents, through an analysis of Coexistence Service and Strengthening Linkages. During this study, we want to understand the construction of the category "adolescence"; investigate the current profile teenager in Brazil; investigate the treatment of State adolescence, in particular by social assistance; and understand how the assistance has responded to the demands of this follow-up by an analysis of the Coexistence Service and Strengthening Linkages. For this qualitative research was carried out through literature systematization about the care of adolescents in social assistance, with reference to the regulations of this policy nationwide.

Key-words: adolescents; social assistance; public policy.

INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a assistência social no Brasil foi promovida à condição de política pública de Estado, sendo garantida a quem dela necessitar (art. 203). Entre os objetivos da assistência social, estão a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e aos adolescentes carentes. A partir de então, está explícito o reconhecimento do Estado de que esses sujeitos são mais vulneráveis a situações de desproteção social do que outros e que, por essa razão, deve responsabilizar-se por sua proteção de modo mais específico, por meio da formulação e implementação de políticas públicas, entre as quais, a de assistência social.

Em 1990, como resultado das lutas empreendidas na década anterior pelos movimentos sociais em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, foi aprovada a Lei nº 8.069, que regulamenta a proteção à infância e à adolescência garantida na CF/1988. A lei é popularmente conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e representa o marco da mudança do tratamento estatal à infância e a adolescência no Brasil, em direção à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes em diferentes áreas, como saúde, educação, assistência social, esporte e lazer, etc.

Nesse caminho, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, ratifica o texto constitucional de 1988, elencando os mesmos objetivos previstos neste. Assim, em ambos, crianças e adolescentes são colocados em evidência como sujeitos a quem o Estado deve proteger com uma atenção singular, haja vista as vulnerabilidades próprias desses ciclos de vida, como se verá nas seções adiantes.

Essa legislação consiste atualmente no principal instrumento de garantia dos direitos das crianças e adolescentes, respondendo não só às pressões internas dos movimentos sociais de defesa da infância e da adolescência como aos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças de 1989¹.

¹ A Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, e, em 1990, o documento foi oficializado como lei internacional. De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), essa convenção é o instrumento de

É importante afirmar, todavia, que, embora esse arcabouço legal esteja em vigor desde o final da década de 1980, o Estado Brasileiro enfrenta muitas dificuldades para materializá-lo efetivamente, de maneira a prover as proteções elencadas sobretudo no ECA. Se, de um lado, há bastante pressão de certos segmentos sociais para tornar efetivos, fortalecer e ampliar os direitos das crianças e dos adolescentes, de outro, há um fortíssimo apelo de certos segmentos sociais para desmantelá-los, especialmente no sentido criminalizar a adolescência – melhor dizendo, um conjunto específico de adolescentes, a saber, os periféricos, os pobres, os negros.

Dito isso, este trabalho tem o objetivo de compreender como a assistência social tem se estruturado para atender as demandas dos adolescentes, por meio de um estudo sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

No decorrer desse estudo, deseja-se, como objetivos específicos: entender a construção da categoria “adolescência”; investigar o perfil atual do adolescente no Brasil; investigar o tratamento do Estado à adolescência, em especial, por parte da assistência social; e compreender como a assistência tem respondido às demandas desse seguimento por meio de uma análise do SCFV.

Para isso, foi realizada investigação qualitativa por meio de sistematização bibliográfica acerca do atendimento de adolescentes no âmbito da assistência social, tendo como referência as normativas dessa política em âmbito nacional. O método a partir do qual o objeto foi abordado é o materialismo histórico, segundo o qual a força motriz dos acontecimentos históricos importantes está no desenvolvimento econômico da sociedade, nas transformações dos modos de produção e de troca, na divisão da sociedade em classes distintas e na luta entre essas classes (BOTTOMORE, 2001, p. 260).

Assim, este trabalho está organizado da seguinte maneira: o primeiro capítulo caracteriza infância e adolescência, a partir dos entendimentos veiculados no século XIX, no contexto das ciências. No segundo capítulo, apresenta-se um perfil dos adolescentes brasileiros, desatacando algumas questões que se colocam como desafios para a sua integração e promoção social. No terceiro capítulo, apresenta-se o tratamento e a intervenção do Estado moderno às questões afetas à criança e ao adolescente, bem como o conjunto de serviços que integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O

quarto capítulo, apresenta o SCFV e analisa o alcance e os desafios que se colocam no atendimento das demandas dos adolescentes brasileiros.

Por fim, as considerações finais do trabalho buscam refletir sobre os desafios da atenção socioassistencial e das políticas públicas, de maneira geral, às crianças e aos adolescentes, considerando os compromissos firmados pelo Estado Brasileiro por meio da legislação que garante proteção à infância e à adolescência e os acordos internacionais dos quais é signatário com vistas ao desenvolvimento social.

Nos próximos capítulos, em alguns momentos, será utilizado o termo juventude em referência a situações e realidades vivenciadas por adolescentes de 15 a 17 anos. É válido enfatizar que, de acordo com a legislação em vigor no país, a juventude compreende os sujeitos que têm entre 15 e 29 anos – estes são os jovens. Já a faixa etária compreendida como adolescência, de acordo com o ECA, abarca os sujeitos de 12 a 18 anos. Este trabalho considerará, quando couber, o termo juventude, porém, concentrará as reflexões na fase compreendida como adolescência, de acordo com a definição da Lei nº 8.069/1990, o ECA.

1. INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: ESPECIFICIDADES DESSE ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO

A infância e a adolescência são conceitos relativamente novos tanto nas ciências biológicas e de saúde quanto nas ciências sociais e humanas (ARIÉS, 2014). No Ocidente, só em fins do século XIX é que crianças e adolescentes passaram a ser compreendidos como sujeitos em estágio peculiar de desenvolvimento e tornaram-se alvo de políticas públicas.

O primeiro sentimento da infância – caracterizado pela “paparicação” - surgiu no meio familiar, na companhia das criancinhas pequenas. O segundo [caracterizado pelo interesse psicológico e a preocupação moral], ao contrário, proveio de uma fonte exterior à família: dos eclesiásticos ou dos homens da lei, raros até o século XVI, e de um maior número de moralistas no século XVII, preocupados com a disciplina e a racionalidade dos costumes.

[...]

No século XVIII, encontramos na família esses dois elementos antigos associados a um elemento novo: a preocupação com a higiene e a saúde física (ARIÉS, 2014, p. 105, grifo da autora).

Atualmente, a infância e a adolescência despertam múltiplos entendimentos sobre os ciclos do desenvolvimento, a depender do ponto de vista científico e ideológico adotado.

A palavra "infância" tem origem no latim *infantia*, do verbo *fari* = falar, em que *fan* = falante e *in* constitui a negação do verbo². Portanto, *infans* refere-se ao indivíduo que ainda não é capaz de falar. O dicionário Aurélio (2008), por sua vez, conceitua infância como a etapa da vida humana que vai do nascimento à puberdade. Do ponto de vista das ciências, por outro lado, para conceituar a infância é preciso considerar a multiplicidade de fenômenos que a constituem, assim como as experiências que marcam a subjetividade como plural, de maneira a compreender as diferenças construídas dentro de um escopo histórico-cultural, econômico e social com determinados significados. É necessário entender também que os conceitos foram historicamente construídos dentro de um determinado tempo e espaço.

² Disponível em: <<http://www.significados.com.br/infancia>>. Acesso em: 1º jun 2016.

Já “adolescência, de acordo com Matheus (2007, p. 18), é um termo de origem latina, do verbo *adolescere*, que significa desenvolver-se, crescer”. O termo adolescência, em latim, *adolescere*, aproxima-se do termo *addolescere*, que tem como significado ficar doente, adoecer. Apesar da proximidade dos termos em sua origem, apenas em anos mais recentes que o uso do termo adolescência tem sido associado a adoecer.

Atendo-nos o quanto é possível às considerações sobre a adolescência, é sabido que, em certas perspectivas sociológicas e psicológicas, costuma-se caracterizar a adolescência como um período de conflito e de oposição às normas sociais. De acordo com Bertol e Souza (2010)³, “a adolescência é considerada por grande gama de profissionais, instituições públicas e pais como importante fase da vida”. É possível caracterizá-la de muitas maneiras, por exemplo, como uma etapa de transição à qual todos os sujeitos do mundo ocidental moderno estariam destinados, um período durante o qual o sujeito, devido ao processo de evolução biológica rumo à maturidade, vivencia a reconstituição de suas referências identitárias, que são localizadas entre a infância e o mundo adulto. Esse sujeito vivencia situações de mudança no corpo em decorrência da manifestação de suas funções reprodutivas e, em consequência, experimenta mudanças subjetivas e a reelaboração da sua representação identitária (BERTOL; SOUZA, 2010).

Uma outra maneira de analisar a adolescência é considerá-la não como fase inerente ao humano, mas como criação da era moderna, surgida com o ideário do individualismo, da autonomia, do tempo linear e causal e do progresso. Tal leitura afirma que a adolescência “constitui uma relação estabelecida com outros grupos etários e que as características atribuídas a um grupo são construídas culturalmente e mudam de sociedade para sociedade”. Dessa maneira o que chamamos de adulto, criança ou velho só se justifica na comparação estabelecida entre os membros dessas faixas etárias (BERTOL; SOUZA, 2010).

Na perspectiva da sociologia da infância, crianças e adolescentes são atores sociais e sujeitos dos seus processos de socialização, produtores da diversidade e da pluralidade, o que se contrapõe aos conceitos construídos ao longo da modernidade pela medicina, pela psicologia, pelo direito e pela própria sociologia (ABRAMOWICZ; OLIVEIRA, 2005). Trata-se de uma perspectiva que não compara crianças e adolescentes

³ BERTOL, Carolina Esmanhoto; SOUZA, Mérite de. Transgressão e adolescência: individualismo, autonomia e representações identitárias. In: **Psicologia, ciência e profissão**, 2010, p. 824-839.

com os adultos. A sociologia da infância reflete sobre como as diferenças entre adultos e crianças serviram para reproduzir relações de poder entre as gerações, reforçando estereótipos, dominações e violências. As crianças e os adolescentes são pensados como pessoas completas, produtores de cultura, os quais concretizam o seu status enquanto atores sociais e sujeitos de direitos. Por consequência, há uma demanda desse público pelo direito à voz, pelo direito de serem ouvidos, por espaços de protagonismo, inventividade e participação, buscando outras abordagens de socialização, intensificando as diferenciações, criando o novo e recusando a homogeneização dos modelos únicos (ABRAMOWICZ *et al*, 2009).

São vários os aspectos que influenciam o processo de desenvolvimento da criança e do adolescente (SOARES; COLLARES, p. 26), como o nível socioeconômico das famílias, os recursos culturais, as características de suas casas, no que tange à organização e clima emocional da família, entre outros. Pesquisadores têm destacado a importância da família para o desenvolvimento global do ser humano devido às influências que pode exercer em seu comportamento (BAPTISTA *et al*, 2009). Essa influência familiar pode ser tanto positiva quanto negativa. Nesse sentido, o meio familiar pode promover vulnerabilidades e violações aos direitos de crianças e adolescentes.

Por outro lado, crianças e adolescentes também constroem suas experiências no contexto comunitário e social mais amplo. Este está profundamente relacionado à maneira como os modos de produção estão organizados. Na sociedade atual, todos convivemos sob uma contradição que separa o trabalho e o capital. Os indivíduos que estão na base das relações de produção sentem com mais vigor os reflexos dessa organização, vivenciando aquilo que, nos estudos sociais críticos, denominamos questão social.⁴ Crianças e adolescentes, assim como mulheres, pessoas com deficiência, idosos e outros grupos historicamente discriminados e alijados da cidadania, sofrem, ainda mais, as consequências das relações desiguais entre trabalho e capital – as expressões da questão social - as quais repercutem tanto nas relações familiares quanto nas demais relações humanas.

⁴“A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p. 77).

A respeito de crianças e adolescentes cuja origem está localizada nas classes trabalhadoras ou populares há um enorme histórico de vulnerabilidades de que foram e são vítimas, bem como farto registro da negligência e omissão do Poder Público com relação a políticas públicas que lhes beneficiassem/protegessem⁵. Pesa sobre esse público preconceito e a associação à ociosidade e à marginalidade e periculosidade (classes perigosas). Em geral, as vulnerabilidades sociais⁶ que atingem as crianças e os adolescentes são atribuídas à assistência ou atenção dada por sua família imediata – pais, mães e/ou responsáveis, culpabilizando-os por ações e comportamentos socialmente estigmatizados praticados por esses sujeitos.

Essa maneira de pensar escamoteia a lógica de organização social que subjaz às relações familiares e a todas as demais, a saber: a lógica do individualismo, da opressão, da exploração, etc., a qual está estreitamente vinculada ao fato de o trabalho estar separado do capital. Trata-se de uma lógica que está na base de todas as relações sociais, mas que não está revelada aos olhos, porque foi naturalizada pelo modo de produção ao qual estamos vinculados, responsável por gerar as divisões sociais que redundam, por um lado, na concentração de riquezas por um mínimo de sujeitos e, por outro, no empobrecimento material e espiritual – e suas muitas reverberações em vários os âmbitos da vida – da massa de trabalhadores que necessitam vender a sua força de trabalho para viver. Por essa razão, crianças e adolescentes oriundos dessa massa vivenciam uma infância e uma adolescência peculiares. O Estado ausentou-se, por longa data, da responsabilidade de prover proteção efetiva a esses sujeitos, reservando às iniciativas privadas essa tarefa. Assim, para esses sujeitos, a sociedade reservou, durante muito tempo freios, tutela e punições (SITCOVSKI, 2010)⁷.

⁵ RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). A arte de governar crianças. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

⁶ O conceito de vulnerabilidade é bastante discutido nas ciências sociais e não há consenso. Neste trabalho, será utilizado o conceito expresso em Abramovay *et al* (2002, p. 13), que considera a vulnerabilidade social o “resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores”. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138por.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

⁷ SITCOVSKI, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

Nas próximas seções, serão apresentadas algumas características que costumam ser ressaltadas como típicas do período da adolescência, a partir das perspectivas biológica e psicológica, bem como cultural e sociológica.

À parte as considerações dessas áreas do conhecimento, a legislação brasileira e os acordos internacionais estabelecem marcos para a infância e a adolescência. Eisenstein (2005)⁸ afirma que os limites cronológicos da adolescência são definidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) entre 10 e 19 anos (*adolescents*) e pela Organização das Nações Unidas (ONU) entre 15 e 24 anos (*youth*), critério este usado principalmente para fins estatísticos e políticos. No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 1990, considera criança a pessoa até 12 anos de idade incompletos e define a adolescência como a faixa etária de 12 a 18 anos de idade (art. 2º), e, em casos excepcionais e quando disposto na lei, o estatuto é aplicável até os 21 anos de idade (artigos 121 e 142). O adolescente pode ter o voto opcional como eleitor e cidadão a partir dos 16 anos. Segundo essa autora, o conceito de “menor” – indivíduo ininputável perante a lei - está subentendido para os menores de 18 anos⁹.

1.1. Adolescências: caracterização biológica e psicológica

A adolescência tornou-se um termo utilizado para designar as transformações psicossociais que acompanham as mudanças físicas na puberdade. Trata-se do “período da vida humana que sucede à infância, começa com a puberdade, e se caracteriza por uma série de mudanças corporais e psicológicas” (AURÉLIO, 2008).

⁸ EISENSTEIN, Evelyn. Adolescência: definições, conceitos e critérios. In: Adolescência e Saúde. v. 2. n. 2, jun., 2005, p. 6-7. Disponível em: http://www.adolescenciaesaude.com/detalhe_artigo.asp?id=167. Acesso em: 05 jul. 2013.

⁹ Essa terminologia remete à Doutrina da Situação Irregular, que tem “raízes em concepções que remontam ao início do século XIX. Foi articulada no ambiente jurídico com a edição de um Código de Menores em 1927, que organizou as leis então existentes sobre assistência e proteção aos menores e, posteriormente, rearticulada com uma nova edição com a aprovação da Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, que instituiu um outro Código de Menores” (CUSTÓDIO, s/d, p. 23-24). Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

É importante refletir sobre o conceito de adolescência e sobre como ele é utilizado pela ciência e pelo senso comum. Para isto, vale distinguir o significado dos termos puberdade e adolescência. Pela primeira, entende-se o conjunto de transformações biológicas surgidas no corpo, ligadas à maturação sexual, características do desenvolvimento da infância à maturidade.

Modificações biológicas surgidas no corpo como resultado das ações hormonais, desencadeando o desenvolvimento dos testículos nos meninos e dos ovários nas meninas, provocando a primeira menstruação nas meninas e a primeira ejaculação no menino, indícios biológicos da capacitação para procriação, que se dá por volta dos 12 aos 15 anos (JOST, 2006, p. 58).

Esse é um período de rápido desenvolvimento em todos os aspectos – físico, emocional, psicológico, social e espiritual. Fora o período pré e neonatal, a puberdade é apontada como a fase de mais rápido desenvolvimento humano.

Não é por acaso que as imagens que aparecem nos meios de comunicação, por vezes também no meio acadêmico e nas conversas cotidianas sobre a adolescência, trazem o termo associado a “algo negativo”, como um problema, uma doença, já que sua própria origem guarda proximidade com o termo adoecer.

A adolescência é considerada como um dos momentos importantes do desenvolvimento, um período altamente significativo e cheio de desafios. Os adolescentes experimentam uma série de experiências novas, habilidades sociais e diversos desafios, entre eles, o de construir uma identidade.

Para falar sobre a adolescência, é preciso, em primeiro lugar, desfazer explicações generalistas. Um aspecto fundamental é que todo adolescente vive esta fase de forma própria. Portanto, a adolescência é vivida de diferentes formas. Muitos adolescentes vivem de forma tranquila, outros vivem altos e baixos com momentos de perda da estima e alguns vivem de forma altamente conturbada com a presença de ansiedade, depressão e até mesmo comportamentos infracionais, antissociais e autodestrutivos.

É um momento em que os sujeitos costumam assumir mais responsabilidades, tanto na família como nas demais instituições sociais e na sociedade mais ampla. Isso é

possível, de acordo com Papalia (*et al*, 2009), porque os adolescentes começam a pensar sobre as possibilidades e também sobre as consequências de suas ações. Neste período, os adolescentes já assumem a perspectiva alheia, ou seja, passam a pensar no “como se”.

Dos 12 aos 15 anos ocorrem mudanças significativas em quase todos os aspectos do funcionamento do ser humano. Ocorrem mudanças decisivas em relação ao julgamento moral, à consciência de equidade e de cooperação, na elaboração de normas e na capacidade de considerar a opinião dos outros. Papalia (*et al*, 2009) afirma que os adolescentes desejam respostas de modo sistemático e metódico, o que os motiva a buscar informações para confirmar ou testar suas hipóteses. Eles começam a empregar o raciocínio dedutivo e isso vai afetar o modo como tomam as decisões. No entanto, o desenvolvimento e o uso da lógica formal dependerão das experiências e da demanda ambiental.

Entre 12 e 13 anos, o adolescente passa por uma série de transformações e experiências novas, entre elas, o início da puberdade. Ocorrem mudanças, sobretudo, em relação à família. Isso porque a família deixa de ser a única referência afetiva do adolescente e os pais deixam de ser idealizados. É um momento em que o adolescente terá que enfrentar uma separação da figura idealizada dos pais para que consiga construir a sua identidade. Os laços de amizade se estreitam e inicia o processo de emancipação e individualização.

Junto com o processo de individuação, podem surgir conflitos com autoridades, principalmente, como os pais e responsáveis. Os conflitos representam a necessidade de separação e distinção psicológica dos adolescentes com os pais. Isso traz um desafio para os pais e familiares que é o de proporcionar essa proteção e ao mesmo tempo permitir independência. Quanto maior é o apoio, segurança e permissão segura dos pais e responsáveis, maior as chances de o adolescente ter sucesso em seu desenvolvimento.

O adolescente, precisa estabelecer uma identidade separada da identidade dos pais, a fim de descobrir suas capacidades e qualidades. Outra característica desse período é a tendência de dar grande valor aos seus pensamentos e ideias, assim como ao seu sentimento de invencibilidade e à necessidade de estar em grupo (BEE, 2003).

A vulnerabilidade dos adolescentes se encontra tanto no seu sentimento de invulnerabilidade como do seu afastamento das figuras que foram objetos de identificação na infância. Por isso, é importante que seja realizada uma aproximação com os pais e

figuras de autoridade de forma positiva, de forma que a família e as demais autoridades possam compreender esse momento, ao mesmo tempo em que seja reforçada a compreensão dos adolescentes sobre os seus direitos e deveres tanto na família como na sociedade (BEE, 1977).

A participação também é um aspecto primordial no desenvolvimento do adolescente, assim como no desenvolvimento de questões morais e habilidades de convivência social e familiar. Assim, a existência de espaços em que seja possível participar e conviver traz a oportunidade de que o adolescente possa exprimir seus desejos, anseios, projetos e até mesmo suas dificuldades e dúvidas (BEE, 1977).

A adolescência se caracteriza também pelo interesse de desenvolver relacionamentos afetivos e pela tentativa de integração entre a sexualidade e o amor. O adolescente deve elaborar um luto pela perda do corpo infantil, assim como preparar-se para a aquisição de uma nova imagem corporal e, com ela, todas as suas possibilidades. O grupo tem um papel fundamental durante esse período e a interação, diferentemente da experiência da infância, passa a ser desenvolvida com todos os gêneros (BEE, 1977).

Ao estarem aptos a constituir e a manter relações sociais, já com a identidade cristalizada, os adolescentes estarão preparados para começar a decidir sobre projetos de vida, relações amorosas e outras questões importantes para a inserção na vida adulta.

Os grupos de pares dos quais o adolescente faz parte tomam uma maior importância. A identidade de gênero, étnica e sexual tornam-se questões centrais e o desenvolvimento da identidade sexual torna-se uma das prioridades (PAPALIA *et al*, 2009).

Também ocorre uma maior interação entre os gêneros. Observa-se também a presença de atitudes como a de assumir papéis que estão envolvidos na manutenção e formação das relações sociais. As amizades se estabelecem de forma mais íntima e duradoura.

Questões vitais para a maturidade no que tange pensar sobre abstrações como justiça, piedade, solidariedade e outros conceitos já estão presentes nessa fase (BOYD; BEE, 2011).

Falar no fim da adolescência é um tema controverso, pois não existe um limite concreto da passagem para a idade adulta. Espera-se, no entanto, que o jovem adulto tenha

consolidado as aquisições referentes à identidade, aos traços de caráter e da reafirmação das escolhas profissionais e afetivas.

Somam-se às mudanças e aquisições no plano biológico e psicológico, as vivências culturais e sociais dos sujeitos durante o período da adolescência, que exercem grande influência na construção de sua identidade e serão abordadas na seção a seguir.

1.2. Adolescências: caracterização socioeconômica e cultural

Quando se trata de infância, adolescência e juventude, embora haja um costume de se referir a esses termos no singular, há que se pensar na pluralidade de vivências que cada um desses termos evoca. É preciso, então, deixar de lado os vieses biológico e psicológico, que assemelham os indivíduos em certos intervalos etários com relação ao seu desenvolvimento corporal, cerebral e mental e assumir outros: o social e o cultural.

Levando esses aspectos em consideração, verifica-se que a referência no singular à infância, adolescência e juventude é insuficiente para contemplar a diversidade de interesses, expectativas e desejos dos sujeitos compreendidos na faixa etária de 12 a 18 anos. Isso porque crianças, adolescentes e jovens têm vivências cotidianas distintas nos diversos territórios de moradia e de vida em que se situam.

Atendo-se aos sujeitos de interesse deste trabalho, são bastante comuns as caracterizações generalistas sobre a adolescência. O adolescente é comumente associado ao sujeito potencialmente problemático, socialmente desajustado. Ao mesmo tempo, a maneira como é retratado é ambígua: ora demonstra-se esse estágio da vida como o desejável e mais memorável, associando a essa fase beleza, disposição sexual e oportunidades diversas; ora demonstra-se essa fase quase sempre a partir de lugares de classe bem marcados e temerosos. Adolescentes pobres são potencialmente criminosos, é preciso contê-los; adolescentes abastados são vulneráveis e suscetíveis às fraquezas próprias da idade (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

Por essa razão, alguns pesquisadores do tema, afirmam ser importante aprofundar o conhecimento das singularidades e das universalidades que distinguem os adolescentes,

para superar preconceitos e mitos e colaborar para promover sua inclusão social (MDS, 2009).

Para isso, é necessário pensar sobre os adolescentes a partir da totalidade sócio-histórica na qual estão imersos, da qual participam e sobre a qual atuam, de modo que cada adolescência observada ganhe sentido e significado. Esta é a ideia de Bock (1998) e Ozella (2003):

Entende-se assim a adolescência como constituída socialmente a partir de necessidades sociais e econômicas e de características que vão se constituindo no processo (BOCK, 1998, p. 60).

[o adolescente é] alguém que constrói formas para satisfazer suas necessidades junto com outros homens. Um ser histórico com características forjadas de acordo com as relações sociais contextualizadas no tempo e no espaço histórico em que ele vive (OZELLA, 2003, p. 8 – grifo nosso).

Esse entendimento permite conceber os adolescentes no plural e construir uma reflexão que responda por este ou aquele grupo de adolescentes, situado no espaço, como na cidade, no bairro, na rua, na família, na escola, na igreja e em outros locais de participação – públicos e privados -, bem como no tempo, haja vista a dinamicidade de cada geração. Alguns autores enfatizam que esta singularidade juvenil estaria diretamente conectada às condições de pertença a esta ou aquela classe social. Dessa maneira, acreditam que a “juventude”, por si só, fora de seu contexto histórico e sociocultural, é um conceito vazio de conteúdo:

[...] O conceito de juventude se inscreve nas características fundamentais da classe social de pertença [...]. O estudo dos fenômenos juvenis, portanto, só será entendido no marco geral das grandes mudanças socioeconômicas e culturais (MDS, 2009, p. 16).

Assim, importa considerar, nas análises sobre adolescência, a perspectiva universal, mas também compreender o caráter singular das juventudes, a serem

mencionadas no plural: é preciso assumir que os jovens são, ao mesmo tempo, universais e singulares e que vivem em situações de fortes tensões entre o seu mundo e o mundo dos outros; mundo de adultos organizado por lógicas institucionais que nem sempre conseguem incorporar outras sensibilidades, novas formas de relacionamentos, conhecimento, experimentação (MDS, 2009).

2. PERFIL ATUAL DOS ADOLESCENTES BRASILEIROS

Em uma breve caracterização demográfica dos adolescentes brasileiros, o IBGE (IPEA, 2015)¹⁰ aponta que, em 2013, eles totalizavam 21,1 milhões, o que correspondia a 11% da população brasileira, e encontravam-se distribuídos em todas as regiões do país. A região Sudeste concentrava a maior proporção dos adolescentes, 38,7%; seguida pela região Nordeste, com 30,4%. Posteriormente, seguem as regiões Sul (3,3%), Norte (10,2%) e Centro-Oeste (7,4%).

Ainda, de acordo com o IBGE, entre os adolescentes, há certa igualdade na proporção por sexo, que, em 2013, era de 51,19% de homens e 48,81% de mulheres. Quanto à raça/cor, 58,9% dos adolescentes de 12 a 17 anos se autodeclararam negros (pretos e pardos), 40,4% se autodeclararam brancos e menos de 1% se declarou de outras raças – amarela ou indígena. Mais de 80% da população de 12 a 17 anos vivia em domicílios situados em áreas urbanas, na proporção de quase cinco adolescentes para apenas um vivendo em residências situadas em áreas rurais.

Para compor o perfil dos adolescentes e jovens brasileiros, nas seções a seguir, serão apresentados alguns dados sobre aspectos importantes em seu desenvolvimento, relacionados à educação, trabalho e interação social.

2.1. Os adolescentes frente ao direito à educação e ao mundo do trabalho

A partir da aprovação do ECA (1990), crianças e adolescentes passaram a ter o reconhecimento do Estado de que durante esses ciclos de vida estão em condição singular de desenvolvimento, por isso devem constituir o centro da atenção do poder público. No

¹⁰

Disponível

em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/160513_livro_dimensoes.pdf>. Acesso em 27 jun. 2016.

caso da adolescência, esse período é também um período de oportunidades para a formação pessoal e social, por isso o acesso à educação tem fundamental importância.

O art. 53 do ECA afirma que a educação é direito de todas as crianças e adolescentes e deve visar o “pleno desenvolvimento de sua pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e qualificação profissional” (ECA.199, art. 53). Já o art. 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996 ratifica:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996)¹¹.

Nessa direção, à criança e ao adolescente devem ser asseguradas oportunidades educacionais para o seu desenvolvimento de forma integral. Todavia, ainda que se tenha constatado o avanço da legislação na garantia do direito à educação – e mais do que isso, seja possível atestar a ampliação do acesso à escolarização formal pelos brasileiros jovens¹² -, as pesquisas da área apontam para o distanciamento dos jovens e adolescentes do sistema de ensino na medida em que se aproximam da idade adulta, pois precisam trabalhar.

De acordo com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2015)¹³, entre 1992 e 2013, a proporção de jovens brasileiros com idade de 15 a 17 anos que frequentavam a escola se elevou de 59,7% para 84,4%. De 2004 a 2013, o percentual de jovens dessa mesma faixa etária que frequentava o ensino médio aumentou de 44,2% para 55,2%. O IPEA atribui esse avanço a programas sociais de alcance nacional voltados para o público jovem, como o Pronatec¹⁴; o Programa Nacional de Inclusão de Jovens

¹¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 15 maio 2016.

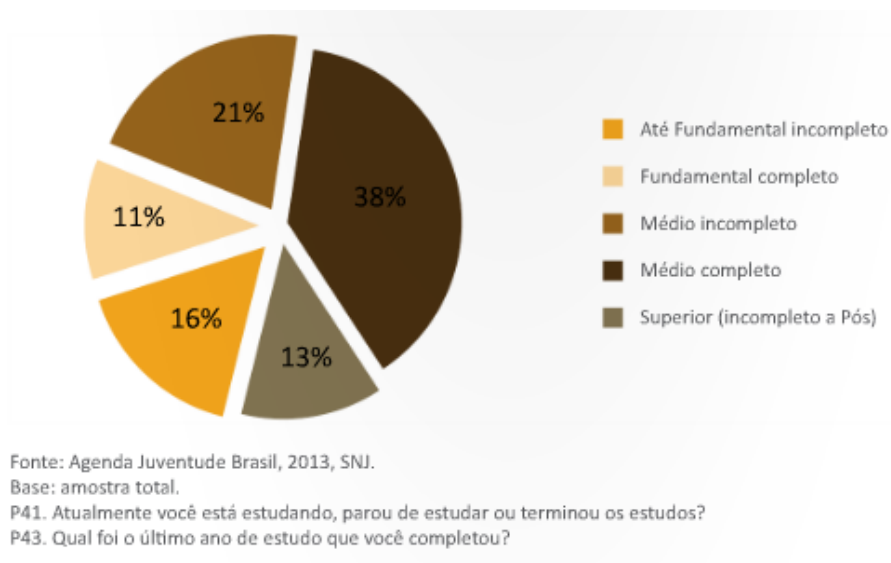
¹² Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 15 maio 2016.

¹³ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/160513_livro_dimensoes.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2016.

¹⁴ O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei 12.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

(Projovem Urbano)¹⁵; o Programa Universidade para Todos (ProUni)¹⁶; o Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)¹⁷; entre outros.

O gráfico a seguir, extraído da pesquisa Agenda Juventude Brasil, realizada em 2013, com o apoio da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), dá um panorama sobre a situação educacional dos jovens entre 15 e 29 anos, considerando uma amostra de 3.300 participantes¹⁸.



De acordo com o gráfico, expressiva parcela dos jovens que participaram da pesquisa tem ao menos o ensino básico concluído, o que ratifica uma mudança apontada já nos dados da PNAD de 2012. Por outro lado, é muito pequena a proporção de jovens

¹⁵ O Programa Projovem Urbano foi criado, em 2008, pelo governo federal com o objetivo de elevar a escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental, visando à conclusão desta etapa por meio da modalidade de Educação de Jovens e Adultos, integrada à qualificação profissional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pnld/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/17462-projovem-urbano-novo>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

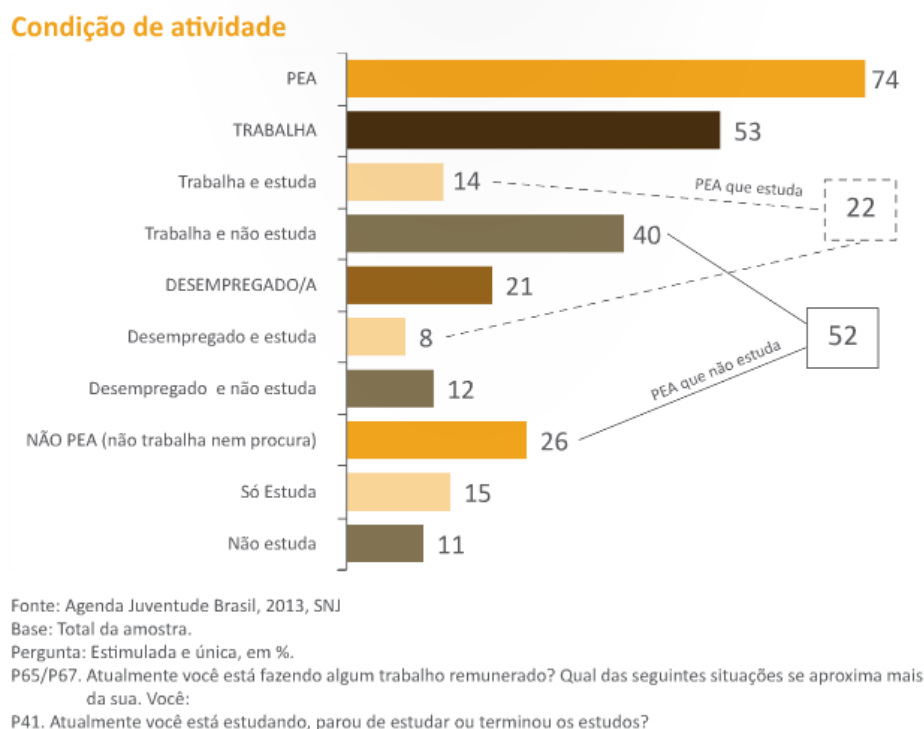
¹⁶ O Programa Universidade para Todos foi criado pelo governo federal em 2004 e oferece bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. Disponível em: <<http://siteprouni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

¹⁷ O Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil foi criado pelo governo federal em 1996 para proteger crianças e adolescentes menores de 16 anos contra qualquer forma de trabalho, garantindo que frequentem a escola e atividades socioeducativas. No capítulo 3, serão apresentadas maiores informações sobre esse programa, já que está integrado ao SUAS e ao SCFV.

¹⁸ A pesquisa busca conhecer o perfil e opinião dos jovens em relação a algumas dimensões da vida. Disponível em: <https://issuu.com/secretariageralpr/docs/pesquisa_lan_amento_diagrama_o>. Acesso em: 15 maio 2016.

com o ensino superior, o que sinaliza a dificuldade de acessar esse nível de escolaridade. Parece tratar-se ainda de um privilégio reservado a poucos.

O gráfico a seguir dá um panorama da relação entre estudo e trabalho, considerando os jovens que participaram da mesma pesquisa¹⁹.



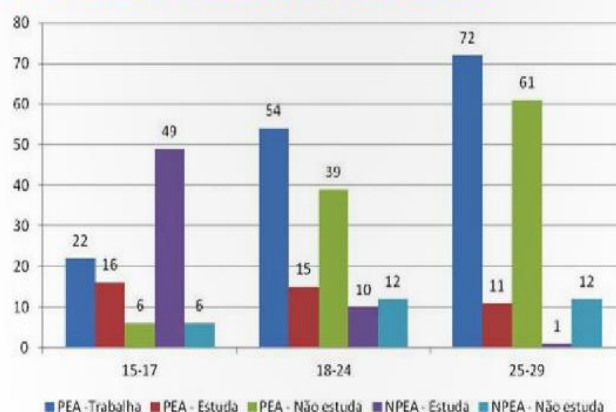
Os dados do gráfico são semelhantes aos dados apontados no Censo de 2010, em que 53,5% dos jovens de 15 a 29 anos estão trabalhando e 36% estão estudando. A proporção dos jovens que estão estudando e trabalhando também se aproxima com o resultado da pesquisa em referência, que é de 22%.

A necessidade de trabalhar como imperativo da vida de uma parcela expressiva de jovens brasileiros apresenta-se, muitas vezes, antes da conclusão do nível básico de educação – que se caracteriza pela formação no ensino fundamental e no ensino médio – ou imediatamente após a conclusão deste. O próximo gráfico relaciona a faixa etária e a participação no mundo trabalho dos jovens entre 15 e 29 anos²⁰.

¹⁹ Idem.

²⁰ Ibidem.

PEA / Não-PEA e status de estudo por faixa etária



Fonte: Agenda Juventude Brasil, 2013, SNJ.

Base: Total da amostra/Estimulada e única, em %.

P65/P67. Atualmente você está fazendo algum trabalho remunerado? Qual das seguintes situações se aproxima mais da sua. Você: P41. Atualmente você está estudando, parou de estudar ou terminou os estudos?

Pelos dados do gráfico, a maioria dos jovens entre 15 e 17 anos está estudando (65%) e apenas 16% está trabalhando; na faixa dos que têm 25 a 29 anos, a maioria está trabalhando (mais de 70%) e só 12% desses está estudando.

A incompletude dos estudos e/ou a insuficiência de uma qualificação para o trabalho a uma inserção precária no mundo do trabalho - com vínculos informais e com remunerações abaixo do salário mínimo instituído pela legislação em vigor. Assim, o trabalho, que poderia ter dimensões de aprendizado, de realização, de prazer, e representar uma possibilidade de convivência com pessoas diferentes, passará a significar exploração, alienação e afastamento do mundo escolar. Enfrentam essa situação – novamente e sobretudo - os jovens periféricos, pobres, negros. O texto da Política Nacional da Juventude afirma (2006):

Hoje o que se tem é uma perversa diferenciação entre jovens que podem combinar trabalhos criativos e educação de qualidade, e outros que, quando têm emprego e tentam perseguir alguma escolarização, têm que se engajar em trabalhos exaustivos que tolhem a possibilidade de dedicação a estudos reflexivos e críticos (CONJUVE, 2006, p. 27).

O quadro adiante apresenta um cenário da inserção dos jovens no mercado de trabalho formal e informal, considerando os recortes de gênero e raça, bem como os extratos de renda denominados na pesquisa como baixo, médio e alto²¹.

Pelo quadro, nos estratos de renda mais altos, quase o total de jovens estão ou estiveram em empregos formais; nos extratos baixos, a informalidade é 10% superior à formalidade no trabalho. Jovens brancos têm 30% mais de chances de ter um emprego formal em comparação com os jovens negros. E jovens homens têm 25% mais chances de ter uma ocupação formal quando comparados com jovens mulheres.

Perfil da PEA Formal e Informal segundo estrato de renda, cor/raça e sexo

| | Homem | Mulher | Branco | Negro | Ex. Baixo | Ex. Médio | Ex. Alto |
|----------|-------|--------|--------|-------|-----------|-----------|----------|
| Formal | 49 | 35 | 49 | 39 | 22 | 49 | 65 |
| Informal | 26 | 22 | 19 | 27 | 32 | 23 | 16 |
| Outros | 3 | 2 | 2 | 2 | 4 | 1 | 2 |

Fonte: Agenda Juventude Brasil, 2013, SNJ.

Base: Total da amostra/Estimulada e única, em %.

*Outros – situações de Assalariado no campo/boia fria/sazonal e estagiário(a) (formal ou informal).

Levando em consideração que as crianças e os adolescentes são seres em condição peculiar de desenvolvimento, até o ano 2000, o Estatuto da Criança e do Adolescente proibia o trabalho de crianças e adolescentes menores de 16 anos, exceto na condição de aprendiz.

A idade mínima para a condição de aprendiz foi alterada de 16 para 14 anos com a Lei do Aprendiz nº 10.097/2000, que determina que toda empresa de grande e médio porte deve ter de cinco a quinze por cento de aprendizes em relação ao número total de funcionários.

²¹ Idem. Nesta pesquisa, extrato baixo equivale à renda per capita de até R\$290,00 por mês; extrato alto equivale à renda per capita de R\$1.018,00 por mês; extrato médio equivale à renda per capita com valor entre o extrato baixo e o alto. Essa referência foi utilizada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) em estudo para a definição da classe média brasileira. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-Defini%C3%A7%C3%A3o-da-Classe-M%C3%A9dia-no-Brasil1.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

O trabalho na condição de aprendiz não compreende toda a faixa etária estabelecida pelo ECA para a adolescência, pois abrange também jovens de 14 a 24 anos, que devem, paralelamente ao trabalho, cursar o ensino fundamental ou médio e também um curso de formação técnica.

O objetivo da Lei do Aprendiz é o de incentivar os jovens a continuar estudando e aprender uma profissão. O foco não é no trabalho, em si mesmo, trata-se da garantia da escolarização, uma vez que a frequência escolar é obrigatória; da qualificação profissional, com a exigência da frequência em cursos profissionalizantes dos serviços nacionais de aprendizagens ou cursos oferecidos e registrados por organizações não-governamentais registradas no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente; e a preparação para o mundo do trabalho, partindo de uma perspectiva que articula formação e experimentação (MDS, 2009).

Iniciativas como a Lei do Aprendiz e outras ações e programas governamentais ou não, devem possibilitar aos adolescentes o desenvolvimento de competências e habilidades básicas, específicas, de gestão e de compreensão sobre a estruturação e funcionamento do mundo do trabalho. É preciso ter presente, contudo, que escolarização e atividades de preparação de adolescentes para o mundo do trabalho devem ser vistas como espaços interligados e fundamentais para o processo de aprendizagem, socialização e construção da identidade pessoal e social dos jovens (MDS, 2009, p. 30).

Apesar da proteção relacionada ao trabalho, estabelecida pela legislação, de acordo com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2015)²², há uma grande incidência de trabalho infantil no Brasil.

Entre os principais dados sobre o trabalho infantil no Brasil, observam-se os seguintes: estima-se que 3,3 milhões de crianças e adolescentes estejam nessa situação; 70% são meninos e 30% são meninas; 64% são negros; 67% estão no contexto urbano; 82% têm entre 14 e 17 anos de idade; a média de rendimentos mensais de todos em situação de trabalho infantil é de R\$347,90 (pouco mais de 1/3 do salário mínimo); a

média do rendimento domiciliar per capita está em R\$647,04 (abaixo do salário mínimo); 80,3% dessas crianças e adolescentes frequentam a escola; 50% não concluíram o ensino fundamental; 45% não têm carteira de trabalho. – leve para o perfil

Atualmente, as principais incidências de trabalho infantil no Brasil se encontram na informalidade, nos âmbitos da produção familiar, do trabalho doméstico, da agricultura familiar e nas atividades ilícitas, tais como tráfico e exploração sexual comercial, que são algumas das piores formas de trabalho infantil, de acordo com a Convenção nº 182 da OIT, da qual o Brasil é signatário²³, e são também algumas das ocupações de mais difícil fiscalização. Essas formas de trabalho são naturalizadas ou invisíveis. Muitas vezes, nem são percebidas como trabalho infantil pela sociedade ou até mesmo por gestores públicos.

De acordo com o IPEA, atualmente, um dos grandes motivos para a ocorrência do trabalho infantil é o desejo de crianças e adolescentes inserirem-se no mercado do consumo, e não mais pela necessidade de complementar a renda da família. O instituto usa como argumento para justificar essa hipótese o fato de o trabalho infantil estar concentrado na faixa etária de 14 a 17 anos. E identifica esses adolescentes como os que desejam renda para consumir aparelhos eletrônicos, como celulares, e roupas.

Essa é uma análise que suscita muitas críticas e debates, entre eles, o da regulamentação da publicidade infantil, incipiente no Brasil; o da publicização de informações sobre o consumo consciente e sustentável; o do papel formativo das instituições aos quais os adolescentes têm amplo acesso, como a escola; o do trabalho decente, crucial para o alcance de desenvolvimento social sustentável, entre outros.

As orientações ou projetos políticos²⁴ seguidos por parte dos governantes e da administração pública, especialmente nos anos de 1990, de acordo com o IPEA, impediu que as garantias dos direitos de crianças se efetivassem no plano concreto, de maneira estável. Cita como fatores que dificultaram a efetividade das ações públicas em direção a isso a pulverização e a fragilidade na coordenação dessas iniciativas, bem como a

²³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm>. Acesso em: 24 jun. 2016.

²⁴ Orientações políticas: “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, 2006). Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1983/1732>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

transferência das atribuições do Estado a entidades não-governamentais, sem o repasse regular de recursos para a realização dos projetos apresentados.

Compete ao Estado criar e facilitar o acesso a oportunidades, a fim de estimular os adolescentes a darem seguimento aos estudos e prepararem-se para o mundo do trabalho, de maneira que tenham condições de se inserir no mercado de trabalho no estágio de vida apropriado e vinculem-se a experiências de trabalho decente²⁵, tal como vem sendo proposto por organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A experiência do trabalho protegido amplia a rede de sociabilidade dos adolescentes, assim como o autoconhecimento e a capacidade de exercitar escolhas. Isso contribui para a sua formação pessoal e cidadã, potencializando a sua atuação no território em que reside e nos demais meios em que interage e participa.

2.1.1. Adolescências e os meios de comunicação

Os adolescentes e os jovens, de maneira mais ampla, são objeto de interesse dos meios de comunicação, especialmente nesta era dos avanços tecnológicos relacionados à informação e à comunicação. Isso porque ora são encarados como “mercado potencial de consumidores”, ora porque praticam atos e assumem comportamentos que os levam a estampar os noticiários como personagens principais da violência nos centros urbanos.

Se, por um lado, essa exposição pode contribuir para trazer à tona a importância deste período, inclusive tornando mais acessíveis informações que esclareçam a sociedade sobre as singularidades desse momento da vida, por outro, favoreceu o

²⁵ O trabalho decente é o ponto de convergência dos quatro objetivos estratégicos da OIT: o respeito aos direitos no trabalho (em especial, aqueles definidos como fundamentais pela Declaração Relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho e seu seguimento adotada em 1998): I. liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; II. eliminação de todas as formas de trabalho forçado; III. abolição efetiva do trabalho infantil; IV. eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação, a promoção do emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social.

surgimento de vários estereótipos associados à adolescência e à juventude, como afirma Abramo (2002):

[...] o senso comum, que toma os jovens como os principais causadores da violência, ameaçados continuamente pelo fantasma das drogas, irremediavelmente individualistas, apáticos, consumidores vorazes de produtos ou mercadorias inúteis e desinteressados das questões públicas. (ABRAMO, 2002, p. 8).

Essa ambiguidade na maneira de tratar a adolescência gera um conflito entre o “adolescente ideal” e o “adolescente real”, que muitas vezes repercute de forma pejorativa nos conteúdos veiculados nas mídias. O que se vê em referência à “identidade adolescente” é comumente um conjunto de características com um recorte bem restrito de classe, de tempo e de localização. Deixa uma parcela muito grande de sujeitos de fora e suscita inúmeras “crises” em adolescentes reais que, por não se verem representados, consideram-se anomalias – peixes fora d’água, em termos populares. Há aqueles que sacrificam a sua saúde mental e física na busca pelo enquadramento aos modelos veiculados nos meios de comunicação.

A indústria cultural, de modo geral, descobriu no jovem um grande mercado consumidor e tem nos meios de comunicação um grande aliado, investindo um montante considerável nas propagandas para o público juvenil.

Assim, uma imagem de adolescência determinada comporta padrões de beleza, locais a serem frequentados, roupas a serem usadas e culturas a serem consumidas, entre outras coisas, sendo logo encontradas em produtos disponíveis no mercado. Para adequar-se a essa imagem, no entanto, é imprescindível ter recursos financeiros (MDS, 2009). Por outro lado, quem não tem esses recursos, é incentivado a buscá-los de qualquer modo e a qualquer preço, sob pena de atrair para si o *bulling*, o estigma, a indiferença ou a invisibilidade.

Relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2002) relata que no Brasil foram observados dois fenômenos:

Se, por um lado, encontramos no Brasil o fenômeno da adolescência prolongada – comum nas classes média e alta em que a condição de adolescente tende a prolongar-se em função das expectativas de uma formação profissional cada dia mais exigente e especializada – temos, igualmente, a realidade de um significativo contingente populacional de adolescentes que, pelas condições de pobreza de suas famílias, fica impedido de viver essa etapa preparatória, sendo obrigado a uma inserção precoce no mercado de trabalho, formal ou informalmente (UNICEF, 2002, p. 9).

Por essa razão, não se pode refletir sobre a adolescência no Brasil sem considerar as diversidades e as grandes desigualdades existentes, o que corrobora com a afirmação sobre a existência não de uma adolescência, mas de “adolescências”.

Com relação à influência dos meios de comunicação para a associação da violência à adolescência e à juventude, em geral, é possível perceber um viés político conservador. O modo como são veiculados certos fatos ou a escolha por veicular algumas deles em detrimento de outros, dando evidência a atos infracionais cometidos por adolescentes ou a eles atribuídos suscita um clamor social pelo desmantelamento do sistema de garantia de direitos da infância e da adolescência. A sociedade passa a ver, cada vez mais, o ECA como uma lei que estimula a impunidade ou que é excessivamente branda - logo, insuficiente – para punir quem comete o ato infracional.

Esta associação da violência e da insegurança pública a atos infracionais cometidos por jovens tem produzido um discurso desqualificador, que acaba por permear e habitar não apenas o senso comum, mas encontra eco em vários setores da sociedade (MDS, 2009, p. 27).

Como demonstram algumas pesquisas, a associação imediata dos adolescentes com a “criminalidade” e, pior ainda, com “crimes de grande potencial ofensivo”, é fora da realidade, ou seja, não é fundamentada em ocorrências da realidade²⁶.

²⁶ Vale dizer que de acordo com o ECA, art. 103, a criança e o adolescente cometem ato infracional. Considera-se ato infracional é a conduta descrita como crime ou contravenção penal.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do IBGE (PNAD) apontam que, em 2013, existiam 23,1 mil adolescentes privados de liberdade no Brasil. A grande maioria dos atos infracionais praticados por adolescentes que estão cumprindo medida socioeducativa com restrição da liberdade é o roubo (40%), furto (3,4%) e o tráfico de drogas (23,5%) e, não correspondem a “crimes” considerados graves, como defendem os que são a favor da redução da maioridade. Os atos infracionais considerados “delitos graves”, como homicídios e latrocínios (roubo seguidos de morte), correspondem a 8,39% e 1,95%, respectivamente, em um universo de 23,1 mil jovens e adolescentes com restrição de liberdade. Atos infracionais equivalentes a estupro totalizam 1,05% e lesão corporal, 1,3%. Os atos infracionais de maior gravidade somam 12,7% dos jovens e adolescentes com restrição de liberdade²⁷.

Ao contrário do que a mídia faz parecer, as medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes, quando da prática de ato infracional, são severas. O estudo de Silva e Oliveira (2016)²⁸ demonstram que, do total de 23,1 mil adolescentes privados de liberdade no Brasil, em 2013, 64% (15,2 mil) cumpriam a medida de internação, a mais severa de todas. A aplicação dessa medida, de acordo com as pesquisadoras, não corresponde à gravidade dos atos cometidos, porque não atentam contra a vida.

Dito isso, cabe enfatizar que a mídia de grande alcance no Brasil é controlada por um grupo muito restrito de corporações fonte, que representam e defendem interesses nem sempre pareados com os direitos humanos, muito menos com os direitos das chamadas minorias sociais. Assim, é costumeiro conferir relevância nacional a atos infracionais cometidos por adolescentes periféricos, pobres e negros e negligenciar atos da mesma natureza praticados por adolescentes de condições sociais opostas às dos primeiros.

Neste capítulo, foi demonstrada a condição de peculiar desenvolvimento em que se encontram as crianças e adolescentes, consensuada entre as ciências e os Estados modernos, entre os quais se inclui – tardiamente - o Brasil. Para esses segmentos, são

²⁷ Dados veiculados em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/06/reducao-da-maioridade-penal-ferre-tratados-internacionais-assinados-pelo-brasil>>. Acesso em: 27 jun. 2016. Em 2012, a Coordenação Geral do SINASE (SNPDCA/SDH) realizou o Levantamento Anual dos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa, divulgado no ano de 2014. Os dados indicavam o total de 20.532 adolescentes em restrição e privação de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade) e de 88.022 em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida), conforme informações do Censo do Sistema Único da Assistência Social (2012).

²⁸ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/notatecnica_maioridade_penal>. Acesso em: 27 jun. 2016.

necessárias políticas públicas – ações planejadas de forma democrática, com recursos definidos, que tenham continuidade e sejam avaliadas em todas as suas etapas – para a concretização do conjunto de direitos previstos na legislação afim.

As leis não têm força, por si só, para transformar a realidade de crianças e adolescentes que vivenciam as mais diversas vulnerabilidades e violações de direitos, mas são instrumentos importantes para que se possa cobrar dos agentes públicos – sejam os operadores das políticas, sejam os legisladores – os direitos garantidos por elas. Esses direitos são materializados por meio dos serviços, benefícios, programas, projetos oferecidos pelas políticas públicas, sob responsabilidade do Estado, em todas as suas instâncias – União, estados, municípios e Distrito Federal.

Proteger a criança e o adolescente, de acordo com o ECA, é um dever de todos, como registra o art. 4º:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao lazer, à profissionalização, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1990).

À parte a crítica que alguns autores fazem ao fato de este artigo abrir brechas para interpretações que culpabilizam as famílias quando estas, por alguma razão, deixam de prover a proteção às crianças e aos adolescentes, é possível compreender que o conjunto da sociedade está implicado na proteção à infância e à adolescência. Isso intima cada um, particularmente, e todos, de forma ampla, a assumir o compromisso de lutar pela eliminação das iniquidades socioeconômicas que vulnerabilizam e violam os direitos das crianças e dos adolescentes. Há estudos que demonstram que, em países com grandes desigualdades sociais ou em momentos de catástrofes naturais e econômicas, as crianças e os adolescentes estão entre as pessoas mais suscetíveis a vulnerabilidades, como demonstra o Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2014):

As vulnerabilidades estruturais - decorrentes de fatores como o gênero, a etnia, a desigualdade entre grupos [...] interagem com a dinâmica do ciclo de vida, colocando em maior risco determinados grupos de crianças, jovens, trabalhadores e idosos. Um exemplo é a transmissão intergeracional da vulnerabilidade dos pais desfavorecidos aos filhos. Essa interação é influenciada pelo contexto social e o nível de agência humana²⁹.

Isso ratifica a necessidade de o Estado criar e consolidar sistemas de proteção social amplos e integrados, dos quais participem diferentes áreas, como a saúde, o trabalho, a educação, a assistência social, a cultura, o esporte e o lazer, a justiça, entre outros, capazes de oferecer real proteção à infância e à adolescência. Não sob o viés da contenção social aos possíveis ameaçadores da “ordem e do progresso”, como ocorreu com as crianças e adolescentes no século XIX e em boa parte do século XX, no Brasil, mas na perspectiva de garantir e assegurar condições para o seu pleno desenvolvimento e qualidade de vida.

Assim, embora no capítulo seguinte seja feita a apresentação da política de assistência social e de como funcionam algumas das ofertas voltadas para os adolescentes, desde já, é explícita a necessidade de que essas ofertas sejam articuladas com as de outras políticas, a fim de contemplar as demandas integrais desses sujeitos em estágio peculiar de desenvolvimento.

²⁹ Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ATENÇÃO AOS ADOLESCENTES

Ao longo do tempo, as sociedades têm desenvolvido sistemas de proteção social, ora mais rústicos, ora mais sofisticados, para responder às demandas dos sujeitos em situação de vulnerabilidade. Di Giovanni (1998) define esses sistemas de proteção social como sendo:

[...] as formas – às vezes mais, às vezes menos 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 e as privações. Incluo neste conceito também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro) quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (GIOVANNI, 1998, p. 10).

Nas sociedades modernas, como resposta às pressões sociais geradas pelo conflito capital *versus* trabalho, o Estado assumiu a responsabilidade pela formulação e implementação desses sistemas de proteção social, de modo que “assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima, a proteção social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social” (GIOVANNI, 1998, p. 11).

Assim é que as políticas de previdência, saúde, assistência social, entre outras, foram sendo institucionalizadas pelo mundo ocidental. Historicamente, as primeiras ações institucionalizadas pelo Estado no âmbito da assistência social têm como público a camada pobre e indigente da sociedade, aqueles considerados os incapazes de prover sua subsistência, como mendigos, idosos, mulheres com filhos pequenos, doentes, etc. (CASTEL, 2012).

3.1. Tratamento do Estado Brasileiro à Adolescência: velha e nova concepção de atenção

Para cumprir o objetivo deste trabalho, recuperamos, até certo ponto, as ações do Estado moderno em relação à adolescência, a fim de contextualizar o momento atual.

Um estudo que auxilia a reflexão em torno da ação do Estado para a infância e a juventude é o de Mendez e Costa (1994). Os autores, subsidiados pela obra de Ariés (2014)³⁰, que trata da emergência da noção de infância no Ocidente, demonstram que o reconhecimento da infância e da adolescência marca o fortalecimento de instituições coercitivas para vigiar e punir crianças e adolescentes, especialmente dos pobres, como é o caso da escola e dos instrumentos jurídicos. Essa situação encontra justificativa na noção de “infância corrompida”, a qual, por sua vez, incentiva o controle penal dos denominados “menores” – menor abandonado, menor delinquente, entre outras nomenclaturas - os quais, na visão de certos representantes da magistratura, eram os frutos do abandono material e moral a que suas famílias os relegavam. A perspectiva abordada pelos autores vai ao encontro da hipótese de que a assistência oferecida pelo Estado aos adolescentes em situação socioeconômica desfavorável está fundamentada no temor de que esses jovens se tornassem futuros delinquentes. Os autores afirmam:

A evolução e as características dos instrumentos jurídicos destinados ao controle dos menores devem ser necessariamente interpretadas à luz da consciência social reinante durante as distintas épocas. As diversas políticas de segregação dos menores, que começam a adquirir caráter sistemático a partir do século XIX, são legitimadas no contexto "científico" do positivismo criminológico e nas consequentes teorias da defesa social que derivam desta corrente. Conforme demonstra a essência de muitos documentos da época, a preservação da integridade das crianças está subordinada ao objetivo de proteção da sociedade contra os "futuros" delinquentes (MENDEZ; COSTA; 1994, s.p.)³¹.

Considerando as particularidades história do Brasil e as atenções voltadas à infância e a adolescência, Rizzini e Pilotti (2011, p. 181) afirmam que durante três séculos e meio – durante o período da colonização portuguesa no território brasileiro -, as iniciativas em relação à infância pobre foram quase todas de caráter religioso, por meio das ações da igreja católica materializadas pelas Santas Casas de Misericórdia.

³⁰ Ariés, Philippe. História Social da Criança e da Família. 2ª ed. Rio de Janeiro: LCT, 2014.

³¹ Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28348-28359-1-PB.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

No Brasil colônia não existia a criança, pensada como categoria genérica, em relação à qual pudéssemos deduzir algum direito universal, pois não existia o pressuposto da igualdade entre as pessoas, sendo a sociedade colonial construída justamente na relação desigual senhor/escravo. O que existiam eram categorias específicas, como os “filhos de família”, “os meninos da terra”, “os filhos dos escravos”, “os órfãos”, “os desvalidos”, “os expostos” ou “enjeitados”; ou, ainda, “os pardinhos”, “os negrinhos”, “os cabrinhas” etc. (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 193).

A partir da independência do Brasil, com relação ao tratamento conferido pelo Estado Brasileiro às crianças e adolescentes no século XIX, Irene Rizzini (2011) aborda o momento em que a infância e a juventude tornaram-se uma questão social em razão da grande participação desses sujeitos na composição demográfica da população brasileira. A autora relaciona as ações tomadas pelo Estado quanto à infância e a juventude e a imagem que as autoridades desejavam criar acerca do país como nação plena de possibilidades. A pesquisadora identificou, nesse momento da história brasileira, o nascimento da ideia de “infância perigosa”, sustentada pelas elites do país sobre crianças e adolescentes oriundos das classes subalternas. Assim:

A meta era combater o contingente ocioso da população, enquadrando-o desde a infância à demanda do desenvolvimento capitalista de então, ou seja, transformar a criança pobre em elemento útil para o país. De forma objetiva, era preciso proteger a criança como forma de defesa da própria sociedade. O discurso apresentava-se, com frequência, ambíguo, onde a criança precisava ser protegida mas também contida, a fim de que não causasse danos à sociedade. Esta ambigüidade na defesa da criança e da sociedade guarda relação com uma certa percepção de infância, claramente expressa nos documentos da época - ora em perigo, ora perigosa. Tais representações não por acaso estavam associadas a determinados estratos sociais, sendo a noção de periculosidade invariavelmente atrelada à infância das classes populares (RIZZINI, 2005, p. 3)³².

Nessa direção, nas primeiras décadas do século XX, período que marca o início da industrialização do país, havia uma forte associação entre crianças e adolescentes pobres à necessidade do trabalho, como demonstram Rizzini e Pilotti (2011):

A estratégia de encaminhamento da criança pobre para o trabalho articula o econômico com o político, referindo-se ao processo de valorização/desvalorização da criança enquanto mão-de-obra, como se a desigualdade social fosse natural. Nessa ótica, aos pobres e dominados caberia trabalhar, aos ricos e dominantes caberia dirigir a sociedade. Os discursos e as práticas referentes às políticas para a infância distinguem os *desvalidos* dos *validos* tanto econômica como sócio-politicamente. Os primeiros são desvalorizados enquanto força de trabalho cuja sobrevivência e preparação escolar ou profissional deve estar ao nível da subsistência, validando-se, contraditoriamente, o projeto de direção da sociedade, de vida intelectual, que aos segundos caberia (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 34).

A ocupação com o trabalho por crianças e adolescentes, na concepção mencionada acima, era, então, um elemento “domesticador” de crianças e adolescentes, impedindo ou reduzindo a prática de comportamentos desviantes do padrão moral e civilizatório esperado pela sociedade.

Outro elemento com função “domesticadora” semelhante eram as instituições de recolhimento ou abrigo, como demonstram os mesmos autores mencionados acima:

Pela legislação que vigorou até 1990 (Código de Menores) todas essas crianças e jovens eram passíveis, num momento ou outro de serem sentenciadas como “irregulares” e enviadas às instituições de recolhimento, triagem, ressocialização ou guarda, a fim de que cessasse a situação de irregularidade. A lógica era aparentemente simples: se a família não pode, ou falha no cuidado e proteção ao menor, o Estado toma para si esta função (RIZZINI, PILOTTI, 2011, p. 195).

A postura do Estado Brasileiro, como se observa por meio da citação, é defensiva ou reativa em relação às crianças e aos adolescentes pobres. Tratava-se de conter a desordem que esses sujeitos poderiam provocar ou já houvessem provocado.

Irma e Irene Rizzini (2004), em seus estudos sobre a institucionalização de crianças e adolescentes, realizaram uma análise histórica e crítica dessa prática no Brasil e investigaram as alterações promovidas em sua execução a partir da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990). Contrapondo o viés da institucionalização em razão da pobreza, do abandono parental e do cometimento de atos infracionais, as autoras problematizam as noções de “proteção” e “convivência familiar e comunitária” como alguns dos pressupostos assegurados às crianças e aos adolescentes

pelo Estado partir da vigência do ECA, os quais, desde então, estão nos alicerces dos serviços socioassistenciais que integram o – juvenil - Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como se verá no capítulo seguinte. Sobre a mudança do paradigma da institucionalização das crianças e adolescentes, as autoras avaliaram em 2004:

É de se esperar que estas propostas encontrem resistência na passagem do âmbito das intenções e das idéias para o cotidiano das práticas. Aos poucos, elas vão ganhando espaço e se firmando. O momento é de transição, no qual se acirram as denúncias e pressões para garantir os direitos das crianças e, simultaneamente, vêem-se esforços em contrário, sendo as tentativas de rebaixamento da idade penal e o atendimento inadequado aos infratores os exemplos mais óbvios disso (RIZZINI; RIZZINI; 2004, p. 50)³³.

No Brasil, durante a década de 1980, marco das lutas pela reconquista da democracia, vários movimentos sociais engajaram-se na seara pela garantia dos direitos de grupos minoritários, incluindo as crianças e os adolescentes, os quais, até então, eram vistos pelo Estado sob uma ótica jurídica e filantrópica.

Sob a égide da doutrina da situação irregular³⁴, crianças e adolescentes das classes populares eram tratados como potenciais bandidos e marginais, assim, a lógica adotada pelas instituições do Estado em relação a esse público era a da coibir e punir.³⁵ Ciaralho e Almeida (2009) conceituam a doutrina da situação irregular como sendo:

uma formulação doutrinária de origem brasileira (KAMINSKI, 2002) e materializada nos Código de Menores de 1927 e de 1979, [que] consistia em "legitimar a disponibilidade estatal absoluta de sujeitos vulneráveis que, precisamente por esta situação, são definidos em situação irregular" (MENDES; COSTA, 1994, p. 93). Eram clientes em potencial desta doutrina os chamados "menores" em "perigo material ou moral"; ou seja, destinava-se

³³ Disponível em: <http://www.editora.vrc.puc-rio.br/media/ebook_institucionalizacao_de_crianças_no_brasil.pdf>. Acesso em: 20/03/2016.

³⁴ CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>>. Acesso em 11 jul. 2013.

³⁵ O filme “O contador de histórias” (2009), do diretor Luís Villaça, retrata bem o período em que estava em vigor no Brasil a doutrina da situação irregular. Trata-se da história, baseada em fatos reais, de um ex-interno da Febem de Minas Gerais. As instituições conhecidas por Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), em nível federal, e as Fundações de Bem-Estar do Menor (Febem), em nível estadual, foram criadas durante o Regime Militar para atender crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em regime de internato. Informação disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pcp/v8n1/03.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

a uma infância específica, tida como desvalida e infratora (CIARALHO; ALMEIDA, 2009, p.1- grifo da autora)³⁶.

Com a restauração do regime democrático no Brasil e o processo de ampliação da cidadania deflagrado pela nova constituinte, a concepção da situação irregular empregada pelo poder público no trato a crianças e adolescentes foi substituída por uma outra radicalmente diferente: a doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente, que os concebe como sujeitos de direitos.

A partir da Constituição de 1988 (CF), legislações específicas foram sendo criadas, a fim de assegurar cidadania a esse público. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069/1990) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei nº 8.742/1993) são exemplos disso. Desde então, as garantias asseguradas pela CF e pelo ECA são os parâmetros para todas as políticas públicas, serviços, programas, projetos e ações que se destinem a esses sujeitos. O ECA traz o princípio da Proteção Integral em substituição à Doutrina da Situação Irregular e reconhece a Criança e o Adolescente enquanto sujeitos de direitos e titulares de garantias:

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

O ECA (1990) ainda admite a incompletude institucional para supressão das necessidades dos sujeitos, propondo um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais de atenção à infância e à adolescência.

Especificamente em relação à assistência social, objeto deste trabalho, o art. 203 da CF elenca como seus objetivos entre outros, a proteção à infância e à adolescência; e o amparo às crianças e adolescentes carentes. A Lei Orgânica de Assistência Social

³⁶ Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-02922009000300014&lang=pt>. Acesso em: 20 mar 2016.

(LOAS)³⁷, por sua vez, ratifica os objetivos da CF e prevê a criação de programas de amparo para as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, bem como institui o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, como integrante da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). De acordo com Sposati (1999 apud MDS, 2009):

A LOAS é uma revolução do ponto de vista da assistência social, assim como o ECA o é na política de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Ela é uma revolução porque, pela primeira vez, deu-se à assistência social o estatuto de política social. [...] A construção do desenho dessa política social, que teve início na década de 90, obedeceu a dois rumos. Um rumo, que a meu juízo é um rumo menor, seria aquele de só termos uma perspectiva organizativa da assistência social sob a ótica da lógica do Estado, da lógica da gestão. Outro rumo seria o de convalidarmos a assistência social como política de direitos sociais, o que supõe enraizar essa discussão no debate da sociedade civil, para que realmente se possa construir a garantia de padrões de qualidade, de dignidade ou de mínimos de cidadania a todos (SPOSATI, 1999, p. 123).

Aprovada onze anos após a LOAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004)³⁸, que será abordada no próximo capítulo, ratifica a assistência social como política pública inserida na seguridade social brasileira, assumindo a responsabilidade de prover à população suas necessidades básicas. Essa política deve garantir segurança de acolhida; de renda; de convívio ou vivência familiar; de desenvolvimento para a autonomia individual, familiar e social; e de apoio e auxílio (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, NOB/SUAS, 2012). Essas seguranças são concretizadas por meio de benefícios, serviços, programas e projetos desenvolvidos nos equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como pelos benefícios assegurados à população em situação de vulnerabilidade e violação de direitos. No SUAS, a proteção social assegurada aos usuários está dividida em dois níveis hierarquizados de proteção: a proteção social básica e a proteção social especial. A primeira objetiva prevenir situações de risco e a segunda objetiva intervir em situações de risco que já estejam ocorrendo. O atendimento/acompanhamento a adolescentes pode

³⁷ A LOAS foi promulgada no ano de 1993; em 2011, com a aprovação da Lei nº 12.435, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) passou a integrá-la.

³⁸ A PNAS atual (Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004) substituiu a que foi publicada em 1998 (Resolução CNAS nº 207, de 16 de dezembro de 1998).

ser realizado tanto pelos serviços executados nos equipamentos do SUAS situados na proteção social básica quanto na especial.

Recentemente, também foi instituído o Estatuto da Juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE), por meio da Lei nº 12.852/2013, que se aplica excepcionalmente a adolescentes quando não conflita com as normas de proteção integral do adolescente, estabelecidas no ECA. Esse arcabouço jurídico trouxe não só um maior reconhecimento sobre a importância dessa etapa na vida do ser humano, como também uma maior preocupação de como garantir o desenvolvimento integral para essas pessoas, assim como de assegurar os seus direitos. As garantias previstas no Estatuto da Juventude contemplam jovens de 15 a 29 anos, entre os quais estão os adolescentes.

As discussões realizadas nos últimos cinco anos em prol dos direitos da juventude culminaram, entre outras iniciativas do Estado Brasileiro, no Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra, denominado Juventude Viva – sob a coordenação da Secretaria Nacional de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) -, que visa prevenir a violência e combater sua banalização por meio de políticas de inclusão e ampliação de oportunidades para os jovens negros; no Programa Estação Juventude – sob a coordenação da SNJ – que tem por objetivo promover a inclusão e a emancipação dos jovens, com a ampliação do acesso às políticas públicas por meio de equipamentos públicos; no Participatório da Juventude³⁹ – também sob a coordenação da SNJ -, que é um ambiente virtual interativo para a produção do conhecimento e divulgação de conteúdos, focado nos temas ligados às políticas de juventude; e no Programa Juventude Rural⁴⁰, de inclusão produtiva, formação cidadã e capacitação para geração de renda para os jovens que residem em localidades rurais, em especial, ribeirinhos, indígenas e quilombolas; além do apoio ao fortalecimento institucional dos órgãos gestores estaduais e municipais de juventude.

No momento atual, os trabalhadores da assistência social, nos vários âmbitos de atuação – planejamento, gestão, execução – empenham esforços para que a política se distancie de uma perspectiva pejorativa da assistência como assistencialismo e como

³⁹ O nome “participatório” é a mistura dos termos participação e observatório. O Participatório da Juventude foi criado em 2012 pela Secretaria Nacional da Juventude (SNJ). Disponível em: <<http://juventude.gov.br/participatorio/o-que-e#.V4KN3bgrLIU>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

⁴⁰ O Programa Juventude Rural era coordenado até recentemente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que atualmente é a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, ligada à Casa Civil da Presidência da República.

política apenas para indigentes e pobres. Aqui, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social é um direito de todo cidadão brasileiro, estando assegurado em seus artigos 203 e 204. Dessa forma, todo cidadão, independentemente de classe social, tem direito aos serviços prestados pela assistência social.

Porém, mesmo com todos os avanços no campo das políticas públicas, permanece a vulnerabilidade entre crianças, jovens e idosos pertencentes às camadas consideradas mais pobres. Assim, cada vez mais, as ações voltadas a esse público requerem uma organização e adequação específicas. De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2011, p. 2), é possível detectar melhoras significativas, em nível mundial, nas condições de vida da infância. Isso pode ser confirmado, por exemplo, ao se verificar os dados de redução da extrema pobreza entre as famílias brasileiras e de ampliação do acesso à educação por crianças e adolescentes, compromissos assumidos pelo Brasil por meio dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015)⁴¹:

A meta da ONU de reduzir a fome e a pobreza até 2015 à metade do que era em 1990 foi alcançada pelo Brasil em 2002. Em 2007, a meta nacional de reduzir a porcentagem de pobre a ¼ da de 1990, apesar de mais ambiciosa, também foi cumprida e superada em 2008⁴².

[...]

Nos últimos anos, houve avanços significativos em termos de acesso e rendimento escolar de crianças e jovens no Brasil. Em 2009, 95,3% da faixa etária de 7 a 14 anos frequentavam o ensino fundamental. No mesmo ano, 75% dos jovens que haviam atingido a maioria concluíram o ensino fundamental⁴³.

O Brasil avançou e continua avançando na redução da desigualdade social e na melhoria da vida de crianças e adolescentes. O alcance de certos objetivos de desenvolvimento para o milênio indica o empenho das políticas públicas, nos últimos anos, para prover necessidades da população, de maneira que a estimativa era de que, em 2016, os indicadores sociais chegariam perto daqueles existentes em países desenvolvidos (IPEA, 2010, p. 8), o que sinaliza a melhoria de vida dos brasileiros, especialmente daqueles que vivenciam situações de vulnerabilidade social.

⁴¹ Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

⁴² Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

⁴³ Idem.

Em relação às crianças e aos adolescentes, especificamente, é certo que a garantia dos seus direitos, consubstanciados principalmente no ECA e assumidos como dever por políticas de várias áreas tem assegurado os avanços observados. Por outro lado, são diversos os desafios, como aponta o relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (2011):

[...] as desigualdades que fazem com que, entre os adolescentes, há os que sofrem as maiores violações aos seus direitos. Nascer branco, negro ou indígena, viver no Semiárido, na Amazônia ou numa comunidade popular nos grandes centros urbanos, ser menino ou menina, ter deficiência ainda determinam de forma cruel as possibilidades que os adolescentes têm de exercer seus direitos à saúde, à educação, à proteção integral, ao esporte, ao lazer, à convivência familiar e comunitária. Tais vulnerabilidades e desigualdades precisam ser enfrentadas e superadas.

[...]

O Brasil não será um país de oportunidades para todos enquanto um adolescente negro continuar a conviver com a desigualdade que faz com que ele tenha quase quatro vezes mais possibilidades de ser assassinado do que um adolescente branco; enquanto os adolescentes indígenas continuarem tendo três vezes mais possibilidades de ser analfabeto do que os outros meninos e meninas; ou ainda enquanto a média nacional das meninas de 12 a 17 anos que já engravidaram for de 2,8% e na Amazônia essa média continuar sendo de 4,6%. Enfrentar as desigualdades e reduzir as vulnerabilidades é, portanto, uma tarefa urgente (UNICEF, 2011, s.p.)⁴⁴.

Como mencionado, os avanços não exigem o Estado e a sociedade de continuarem empenhando esforços no sentido de ampliar, aperfeiçoar e consolidar os direitos da infância e da adolescência. Nesse caminho, é indispensável lutar para desmistificar preconceitos e ideias disseminadas pelo senso comum de que, se esses cidadãos não forem atendidos de forma preventiva, irão se tornar “marginais” e criminosos (ZUCHETTI *et al.*, 2010). De forma contrária a evidências significativas, esse é um estigma que “associa o segmento juvenil – em especial, as classes populares – à condição de protagonistas da violência e, mais ainda, à constituição de uma ameaça indiscriminada a toda a sociedade” (MDS, 2009, p. 20).

A assistência social possui um histórico de luta pela garantia e defesa dos direitos das crianças e adolescentes e, ao tipificar os serviços socioassistenciais, por meio da Resolução CNAS nº 109/2009 – Tipificação Nacional dos serviços Socioassistenciais -,

⁴⁴ Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/br_sabrep11.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2016.

dispõe que o atendimento a populações em situação de vulnerabilidade social deve seguir parâmetros e possuir objetivos.⁴⁵

Os trabalhadores da assistência social, os estudiosos e militantes da área, assim como usuários, têm se empenhado para consolidar o SUAS, esclarecendo seu escopo de atuação, a fim de que a assistência tenha identidade própria e não seja considerada um anexo da educação ou da saúde. Assim, os serviços do SUAS para crianças e adolescentes, diferente do que ocorreu no Brasil por longa data, não dizem respeito à oferta de apoio escolar, por exemplo, apesar de sua atuação influenciar o desenvolvimento acadêmico dos seus usuários e visar, dentre outros objetivos, a inserção, reinserção e permanência na escola. Esses serviços visam oferecer proteção no âmbito das vulnerabilidades relacionais, garantindo, entre outras, a segurança de convívio, que se materializa na viabilização de encontros que produzem diálogos e fazeres que se relacionam aos seus saberes, às suas experiências e que lhes dá oportunidades para desenvolver novas potencialidades e autonomia.

A partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o status das crianças e adolescentes passou de “menor” para pessoa em situação peculiar de desenvolvimento e sujeito de direitos. Essa mudança teve um impacto nas políticas de atendimento à infância, demandando a necessidade de mudança da lógica assistencialista e tutelar para uma perspectiva cidadã e de concretização dos direitos de crianças e adolescentes (MDS, 2009, p.27).

Assim, a forma como se compreende a infância e a adolescência reflete na forma como esse público é tratado. Espera-se que os serviços do SUAS contribuam para a superação de práticas que discriminam a infância e a adolescência pobre. Existe o reconhecimento na assistência social de que as situações de desproteção social têm impacto maior entre pessoas ou grupos familiares que apresentam características socialmente desvalorizadas e discriminadas de forma negativa (deficiência, etnia,

⁴⁵ A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais é o documento que caracteriza e padroniza os serviços de competência da política de Assistência Social. Isso se efetiva por meio da constituição de uma matriz de serviços que contém a sua descrição; os seus objetivos; as provisões necessárias à sua oferta e as aquisições previstas para os usuários; as condições e forma de acesso a esses serviços, as unidades de oferta, o período de funcionamento, a abrangência, as possibilidades de articulação em rede e o impacto social esperado para cada um deles.

religião, orientação sexual, situação civil, etc.), que são agravadas por condições precárias de vida, pela privação de renda ou de acesso aos serviços públicos.

Dessa maneira, os serviços apontam para convivência em grupo como estratégia de fortalecimento das relações, com vistas ao enfrentamento de situações de isolamento social, enfraquecimento ou rompimento de vínculos familiares e comunitários, situações discriminatórias e estigmatizantes.

A seguir, serão apresentadas algumas informações sobre a atual Política Nacional de Assistência Social (2004) e sobre a organização do SUAS, a fim que se tenha uma visão geral desse sistema em relação com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que é ofertado a crianças e a adolescentes e que será abordado no próximo capítulo.

3.2. Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A atual PNAS foi aprovada no ano de 2004 e prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada, bem como a disponibilização de benefícios (subsídio financeiro) aos que deles necessitarem. Essas iniciativas devem ser organizadas em rede, de modo a inserir os usuários nas diversas ações ofertadas.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) é a normativa que regulamenta a gestão pública da política de assistência social em todo o território brasileiro. A NOB/SUAS é observada de forma sistêmica pelos entes federativos e em consonância com a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993⁴⁶.

A organização dos serviços apresentada na NOB/SUAS é pautada nas seguranças afiançadas pelo SUAS, que, por sua vez, são as garantias que a Política de Assistência

⁴⁶ Cf. NOB/SUAS: Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

Social deve proporcionar aos seus usuários por meio da execução de serviços, programas e benefícios da proteção social. No ano de 2012, o texto da NOB/SUAS de 2005, veiculado por meio da Resolução CNAS nº 130, passou por uma revisão junto às instâncias de pactuação e deliberação da Política Nacional de Assistência Social, sendo substituído pelo texto que consta da Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.

Todos os serviços, programas e benefícios da assistência social materializam as seguranças preconizadas pela PNAS, a saber, a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia; a segurança de convívio ou vivência familiar; e a segurança de acolhida. O quadro a seguir traz as seguranças afiançadas pelo SUAS nas duas versões da NOB/SUAS: as seguranças constantes na NOB de 2005, idênticas ao texto da PNAS, quando do início do processo de organização da oferta de serviços do SUAS, e as seguranças que a política vem consolidando na última década, a partir das demandas atendidas e das que vêm sendo pleiteadas pela população.

| Seguranças Afiançadas pelo SUAS NOB/SUAS 2005 (MDS, 2005, p. 86) | Seguranças Afiançadas pelo SUAS NOB SUAS 2012 (MDS, 2012, p. 16-17) |
|--|--|
| Segurança de acolhida | Segurança de acolhida |
| Segurança social de renda | Segurança de renda |
| Segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social | Segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social |
| Segurança do desenvolvimento da <u>autonomia individual, familiar e social</u> | Segurança do desenvolvimento de <u>autonomia</u> |
| Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais | Segurança de apoio e auxílio |
| Fonte: MDS, 2005; MDS, 2012. Elaboração própria. | |

A comparação das duas NOB permite observar uma mudança na nomenclatura da segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais, que passou a ser denominada segurança de apoio e auxílio.

De acordo com a NOB/SUAS (2012), a segurança de acolhida é provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial⁴⁷, devendo as instalações físicas e a ação profissional conter: condições de

⁴⁷ No SUAS, os serviços são organizados, como se verá na seção seguinte, em dois níveis de proteção: básica e especial.

recepção; escuta profissional qualificada; informação; referência; concessão de benefícios; aquisições materiais e sociais; abordagem em territórios de incidência de situações de risco; oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência.

A segurança de renda é operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social, por sua vez, exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

Já a segurança do desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social exige ações profissionais e sociais para o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade; a conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes.

Por fim, a segurança de apoio e auxílio está relacionada ao provimento, em situações de riscos circunstanciais, de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

Essas seguranças devem ser usufruídas pelos usuários do SUAS, de preferência, de forma articulada, por meio do conjunto das ofertas – programas, serviços e benefícios -, uma vez que os sujeitos são complexos – igualmente, as situações nas quais estão imersos - e a atuação de um programa, por exemplo, sobre um aspecto da vulnerabilidade não necessariamente é capaz de afetar outros. Assim, a vulnerabilidade econômica, relacionada à segurança de renda, em geral, não é a única vulnerabilidade apresentada

pelos usuários do SUAS, trata-se comumente de um agravante de vulnerabilidades de outras naturezas e vice-versa (JANCZURA, 2012)⁴⁸.

Adiante, estão apresentados os serviços do SUAS, em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009). A proposta é apenas dar a conhecer o que existe no sistema, considerando o modo como este está organizado, sem, contudo, ater-se em todos eles. No capítulo 3, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos será abordado com maior detalhamento, em função da proposta de atendimento aos adolescentes.

3.2.1. Ofertas do Sistema Único de Assistência Social

As ofertas do SUAS estão organizadas a partir de dois níveis de proteção: a proteção social básica e a proteção social especial. Na proteção social especial, os serviços ofertados são ou de média complexidade ou de alta complexidade.

De acordo com a PNAS (2004), a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se aos que vivenciam situações de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. Já as ofertas da proteção social especial são destinadas a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, ou seja, que já tiveram os seus direitos violados, por ocorrência de abandono, violências diversas e outras situações.

A seguir, os serviços socioassistenciais que estão tipificados:

| | | |
|-------------------------------|---|--|
| Proteção Social Básica | Proteção Social Especial de Média Complexidade | Proteção Social Especial de Alta Complexidade |
|-------------------------------|---|--|

⁴⁸ Conferir artigo de Rosane Janczura (2012), “Vulnerabilidade ou risco?”. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12173/8639>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

| | | |
|--|---|--|
| Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) | Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) | Serviço de Acolhimento Institucional (para crianças e adolescentes, para adultos e famílias; para mulheres em situação de violência; para jovens e adultos com deficiência; para idosos) |
| Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) | Serviço Especializado em Abordagem Social | Serviço de Acolhimento em Repúblicas |
| Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (SPSBDPCDI) | Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de prestação de serviços à Comunidade (PSC) | Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora |
| | Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias | Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências |
| | Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua | |
| Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009. Elaboração própria. | | |

Cabe dizer que, tanto na proteção social básica quanto na proteção social especial, há ações voltadas às crianças e aos adolescentes. As ações da assistência social para este público são desenvolvidas há muitos anos, mesmo antes de a assistência social ter se tornado uma garantia legal com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993. Como não havia regulações específicas para essas ações, elas eram executadas em diversos formatos, relacionadas a obras de caridade, de ajuda e de benemerência junto aos pobres. A grande maioria não constituíam ações de iniciativa estatal, mas da

sociedade civil. Assim, eram fragmentadas, imediatistas, descontinuadas, paliativas, pouco fundamentadas em conhecimentos teóricos, técnicos e metodológicos; eram práticas assistencialistas (Montagão, 2010, p. 181-182).

Atualmente, os serviços que estão tipificados como integrantes do SUAS devem ser ofertados pelos municípios e o DF de maneira integrada às demais ofertas do sistema, incluindo os benefícios de transferência de renda e os programas de mesma natureza. A Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742/1993 – em seu art. 6º, assim dispõe:

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os seguintes objetivos: [...] II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º C; [...] VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios [...].

Cabe fazer essa ressalva porque, recorrentemente, observa-se na mídia brasileira e nas discussões sobre assistência social, inclusive nos meios acadêmicos, uma associação direta e prevalente entre as iniciativas de transferência de renda e a assistência social. Dito de outra maneira, costuma-se identificar a assistência social exclusivamente com os programas de transferência de renda, como é o caso do Programa Bolsa Família, em detrimento da menção aos serviços que complementam a transferência de renda e realizam o atendimento e/ou acompanhamento às famílias beneficiárias das transferências de renda.

A integração entre as ações de transferência de renda e a participação dos sujeitos nos serviços do SUAS é um ideal expresso da Lei Orgânica de Assistência Social, bem como um desafio para a política de assistência social. Isso porque as vulnerabilidades e riscos aos quais às pessoas estão suscetíveis ultrapassam o âmbito da renda. Essa compreensão está na concepção da política de assistência social e pode ser atestada por meio das seguranças que esta visa prover, já elencadas na seção anterior.

O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (MDS, 2009), ratifica esse entendimento ao afirmar:

[...] os riscos e vulnerabilidades sociais que atingem as famílias e indivíduos colocam desafios e necessidades que em muito extrapolam a dimensão da renda. Neste sentido, é somente por meio da oferta simultânea de serviços que a Assistência Social pode assegurar de forma integral a promoção e proteção dos direitos e seguranças que lhe cabem afiançar. É no âmbito dos serviços que se pode trabalhar efetivamente os aspectos objetivos e subjetivos relacionados aos direitos de convivência familiar e comunitária e à segurança de acolhida, conforme determina a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004). A sinergia gerada pela oferta simultânea de renda e de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem (MDS, 2009, p. 4)⁴⁹.

Apesar da recomendação expressa tanto na LOAS quanto no instrumento mencionado acima, as dificuldades para a integração entre os serviços, benefícios e transferência de renda existem, como demonstram alguns estudos. Figueiredo (2016), por exemplo, aponta a excessiva publicidade do governo federal – especificamente do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que coordena a política de assistência social em âmbito nacional – nas ações de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, desvinculada dos serviços e dos equipamentos do SUAS. A autora chama a atenção para as formas inadequadas que vêm sendo utilizadas para comunicar sobre a assistência social e que, por sua inadequação, infelizmente, ratificam a ideia de política pobre para pobres.

Assim, os serviços que integram o SUAS, cujo foco não é a situação de pobreza dos indivíduos, permanecem invisíveis para o conjunto da sociedade e a vinculação da assistência social com a transferência de renda permanece sendo o principal viés de apresentação da política de assistência social tanto pela grande mídia quanto pelo Estado. Essa perspectiva repercute entre os usuários do SUAS de forma estigmatizante e, em certa medida, de forma vexatória, pois acaba onubilando a dimensão da assistência social como direito da população e dever do Estado e ratificando uma noção equivocada, porém insistente ainda no senso comum, da assistência social como um peso para o Estado e para os segmentos sociais que a financiam, sendo um favor para a população que dela necessita.

⁴⁹ Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/Protocolo%20de%20Gestaa3o_internet.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

Pensando nessa situação em relação com os direitos das crianças e dos adolescentes que as políticas públicas devem colaborar para proteger e fortalecer, a invisibilidade das ações do Estado para esse público reforça as iniciativas de caráter privado, voluntarista, descontinuadas e fragmentadas realizadas por entidades e organizações de assistência social, nem sempre alinhadas com os pressupostos da atual política de assistência social.

No capítulo que segue, será abordado o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que é um dos serviços da proteção social básica destinados ao atendimento dos adolescentes, com vistas a prevenir a ocorrência de violação de direitos.

A importância de abordar esse serviço, em específico, está na potência que apresenta, ao menos em sua concepção, de ser uma alternativa emancipadora para crianças e adolescentes. Por ser de oferta contínua, ainda que muito recente no contexto do SUAS, pode contribuir para romper com o longo histórico das ações assistencialistas direcionadas ao público infantil e juvenil. Não se trata de um programa de um governo ou de uma ação isolada e pontual, mas de um serviço que deseja integrar a proteção social básica e especial de assistência social, considerando a necessidade de esses dois níveis de proteção serem orgânicos no SUAS.

4. SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS (SCFV)

Atualmente, quando se considera o atendimento socioassistencial de caráter preventivo destinado à infância e à adolescência, o SCFV figura entre essas ofertas. Este serviço, juntamente com os demais da proteção social básica, tem por objetivo prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

O serviço é complementar ao Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e parte da concepção de que os ciclos de vida familiar têm estreita ligação com os ciclos de vida de desenvolvimento das pessoas que as compõem. Cada estágio de desenvolvimento vivenciado pelos indivíduos pode trazer desafios e situações que repercutem em todo o núcleo familiar, podendo desencadear vulnerabilidades e violações de direitos. Assim, a participação dos sujeitos no SCFV coloca-se como uma alternativa protetora para o enfrentamento desses desafios.

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº109/2009), o SCFV é organizado em faixas etárias, considerando os ciclos de vida dos indivíduos, a fim de respeitar as especificidades de cada grupo e facilitar a adoção de metodologia compatível com os objetivos do serviço. Assim, é atualmente ofertado para crianças de 0 a 6 anos; para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos; para jovens de 18 a 29 anos; para adultos de 30 a 59 anos; e para idosos⁵⁰.

Trata-se de um serviço que pode ser ofertado no CRAS ou em centros de convivência públicos e de entidades ou organizações de assistência social, cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

Embora o SCFV esteja tipificado desde o ano de 2009, apenas a partir de 2011 o governo federal iniciou um processo de discussão visando à efetiva implementação do

⁵⁰ A faixa etária de 18 a 59 anos foi incluída na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais por meio da Resolução CNAS nº 13, de 15 de maio de 2014.

serviço por todo território brasileiro. Isso implicava repensar a forma como até então era cofinanciado.

Até o ano de 2013, o MDS repassava recursos para o cofinanciamento do SCFV, por meio do Piso Básico Variável (PBV), que se desdobrava em 2 componentes: PBV I para o cofinanciamento do Projovem Adolescente⁵¹, que contemplava adolescentes de 15 a 17 anos; e o PBVII, que cofinanciava o Serviço de Proteção Social Básica para idosos e/ou crianças até seis anos e suas famílias. Além disso, para as crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 15 anos, oriundas do serviço socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁵² havia o Piso Variável de Média Complexidade (PVMC/PETI), conforme artigo 2º da Portaria MDS nº 431 de 3 de dezembro de 2008. Cada um desses três pisos cofinanciavam o SCFV, mas possuía uma origem histórica diferente, com regras específicas e valores diferenciados de cofinanciamento, por faixa etária e com sistema próprio de acompanhamento para cada faixa etária.

Em 2011, a Presidência da República iniciou uma discussão sobre a revisão do formato do Projovem, que possuía 4 modalidades executadas por diferentes ministérios, sendo a modalidade Projovem Adolescente de responsabilidade do MDS. A proposta discutida era a de transformar o Programa em uma política continuada, por meio de serviços ou ações que seriam implementados nas políticas de cada Ministério. Porém, essa discussão enfrentou questões legais em relação à alteração do formato. Para a internalização do Projovem pelas áreas finalísticas, seria necessário revogar a lei que instituiu o Programa e o decreto que o regulamenta.

A revisão do Programa Projovem levou o Departamento de Proteção Social Básica da Secretaria Nacional de Assistência Social (DPSB/SNAS), a iniciar uma discussão sobre a internalização da modalidade Projovem Adolescente como serviço continuado no âmbito da proteção social básica. A primeira medida adotada foi a edição da Portaria nº 71, de 16 de abril de 2012, alterando a Portaria nº 171/2009, dispondo que o prazo máximo de duração do ciclo de atividades passaria de dois para um ano. Na época,

⁵¹ Projovem Adolescente é um programa criado pelo governo federal em 2005, que ficou sob a coordenação do MDS, destinado a jovens de 15 a 17 anos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e jovens vinculados ou egressos de programas e serviços da proteção social especial, como o Programa de Combate à Violência e à Exploração Sexual e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ou, ainda, a jovens sob medidas de proteção ou socioeducativas, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

⁵² Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é um programa criado pelo governo federal em 1996, que está sob a coordenação do MDS, destinado a crianças e adolescentes de 5 a 15 anos com vistas ao enfrentamento do trabalho precoce.

considerava-se que seria possível realizar a internalização do programa no período de um ano.

A proposta inicial de redesenho da modalidade Projovem Adolescente abordava a ampliação da faixa etária de 15 a 17 anos para 12 a 17 anos, a redução da carga horária e a mudança no padrão de cofinanciamento. Com o avanço das discussões, foi percebida a oportunidade de revisar todo o desenho do SCFV e não apenas a faixa etária de 15 a 17 anos.

O ano de 2012 foi marcado pela elaboração e debate de uma proposta de reordenamento para o SCFV, incluindo todas as faixas etárias.

Como o SCFV é organizado por faixas etárias e cada uma possuía, até então, regras de oferta, forma de acompanhamento e lógica de cofinanciamento diferentes, isso acarretava um alto custo de manutenção do serviço, agravado pela burocratização e fragmentação do funcionamento e cofinanciamento.

Os municípios e o DF não possuíam flexibilidade para utilização dos recursos dos pisos que cofinanciam o SCFV no atendimento das situações existentes no território, de acordo com sua demanda. A existência de dois programas para financiar serviços: Projovem e PETI, também dificultava a gestão, além de pôr em risco a sua continuidade, pois “programa” pressupõe finalização. A regulação do cofinanciamento por faixa etária colocava restrições à gestão, como a utilização dos recursos do PETI exclusivamente para atender crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; a utilização dos recursos do PJA apenas para a faixa etária de 15 a 17 anos; e a utilização do PBVII somente para crianças até seis anos e idosos. Dessa forma, a cobertura do SCFV era muito heterogênea, pois dependia da oferta de cofinanciamento disponibilizada pelo MDS e do que cada município teve a possibilidade de aceitar (Portarias MDS nº 288 e Portaria nº 404, de 2009).

O quadro abaixo mostra a composição do SCFV até o início de 2013⁵³:

⁵³ Extraído de Relatório de Gestão, MDS, 2012.

| SCFV | Antecedentes | Pisos repassados aos municípios e DF | Qtde de usuários | Qtde de municípios | Forma de acompanhamento |
|--|---|--------------------------------------|---|--------------------|-------------------------|
| 0 a 6 anos e + 60 anos (crianças e idosos) | Piso Básico de Transição (recursos históricos para creches e pré-escolas) | PBV II – R\$ 84 milhões/ano | 97 mil crianças de até 6 anos e 354 mil idosos | 3.841 municípios | Censo SUAS |
| 6 a 15 anos (crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil) | Brasil Criança Cidadã | PVMC/PETI – R\$258 milhões/ano | 852.153 até 16 anos (Cadúnico) em situação de trabalho infantil | 3.592 municípios | Sispeti e Cadúnico |
| 15 a 17 anos (atualmente Projovem Adolescente) | Agente Jovem | PBVI – R\$349 milhões/ano | 380 mil adolescentes em coletivos do PJA | 3.452 municípios | Sisjovem |

Segundo o CENSO SUAS de 2012, considerando apenas a oferta desses serviços diretamente pelos CRAS, foram atendidos aproximadamente 114,7 mil crianças até 6 anos; 394 mil crianças/adolescentes de 6 a 15 anos; 339 mil adolescentes de 15 a 17 anos e 421 mil idosos (MDS, Relatório de Gestão, 2012, p. 70).

Durante a discussão sobre o reordenamento do SCFV, foi proposta a instituição de um Piso Único para o SCFV, composto por um componente fixo e um variável. O componente fixo, valor repassado para garantir a estruturação e manutenção do serviço, seria baseado na presença de usuários no CadÚnico (crianças, adolescentes e idosos) de famílias com renda per capita até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, multiplicado por um valor de referência. Já o componente variável seria um valor adicional, repassado por atendimento e limitado a 10% da presença de usuários no CadÚnico com renda per capita até $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

O cofinanciamento federal para o SCFV passou a ser por meio do Piso Básico Variável (PBV), calculado com base na capacidade de atendimento do município e Distrito Federal, sendo composto por um componente permanente para manutenção da capacidade instalada (Componente I) e um componente variável (componente II) para indução do atendimento.

O reordenamento do SCFV foi aprovado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no dia 07 de Fevereiro de 2013, por meio da Resolução CIT nº 01/2013, e

deliberado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 21 de fevereiro de 2013.

A oferta do reordenamento do SCFV foi feita ao total de 5.074 municípios considerados elegíveis, ou seja, que se enquadravam nos critérios estabelecidos para o reordenamento. Destes, 695 ofertavam o SCFV para crianças de até 6 anos e/ou idosos); 319 ofertavam as atividades socioeducativas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); 242 ofertavam apenas o PJA; 696 ofertavam o SCFV para crianças até 6 anos e/ou idosos e as atividades socioeducativas do PETI; 586 ofertavam o PJA e as atividades socioeducativas do PETI; 1.991 ofertavam o SCFV para crianças até 6 anos e/ou idosos, PJA e as atividades socioeducativas do PETI; e 86 municípios não ofertavam nenhum serviço ou programa e entraram no reordenamento por serem considerados áreas prioritárias pela grande incidência de trabalho infantil. Do total de 5.074 municípios, 5.038 municípios aderiram ao reordenamento do SCFV.

Liliane Neves do Carmo, Coordenadora Geral dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), avalia que a organização e a oferta do SCFV, de acordo com as regras pactuadas, trouxeram ganhos à gestão municipal e do Distrito federal, proporcionando maior flexibilidade na execução dos recursos, como também na organização do trabalho e formação dos grupos, identificando, entre os usuários, aqueles que se encontram nas situações prioritárias e que devem ser incluídos em sua oferta. Julga tratar-se de uma ação integrada à realidade do território de atuação, considerando as redes socioassistenciais e intersetoriais⁵⁴.

Avalia que, para o SUAS, o reordenamento significa um avanço na consolidação e organização do serviço socioassistencial, fortalecendo o princípio da gestão descentralizada entre os entes e o respeito à diversidade das características de organização do trabalho grupal realizado com o público da Assistência Social em cada território.

À parte as considerações dos gestores, é evidente que as mudanças promovidas no SCFV ampliou a oferta do serviço, embora este ainda não esteja presente em todos os municípios brasileiros. Além disso, o reordenamento do SCFV trouxe uma série de desafios para as três esferas de governo, entre os quais é possível vislumbrar: I - a oferta

⁵⁴ Avaliação de Liliane Neves do Carmo, coordenadora-geral da Coordenação-Geral de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, da Secretaria Nacional de Assistência Social, do MDS, em entrevista concedida em 20 jun. 2016. Roteiro segue anexo.

do SCFV está bastante capilarizada, o que demanda o estabelecimento de padrões e metodologias para o serviço, de modo a qualificá-lo e definir as suas características, considerando a extensão territorial do país e as peculiaridades regionais; II – qualificar permanentemente os profissionais, de modo que seja superada a dinâmica de execução de ações aleatórias ou de reforço escolar, como historicamente as ações de assistência social para crianças e adolescentes se caracterizavam; III - qualificar o acompanhamento técnico realizado pelo MDS aos estados e destes aos municípios, de maneira que se faça cumprir o pacto federativo entre as três instâncias de governo; estabelecer e consolidar fluxos que materializem o referenciamento, sobretudo, entre o CRAS e as entidades e/ou organizações de assistência social, de maneira que elas integrem realmente o SUAS, e não apenas utilizem o cofinanciamento para a oferta de ações que nem sempre têm as características dos serviços socioassistenciais.

Na seção seguinte, serão demonstrados os objetivos do SCFV junto às faixas etárias compreendidas na adolescência, de modo a esclarecer de forma mais próxima da realidade o papel e as ações desse serviço.

A seguir estão apresentados fragmentos da Tipificação Nacional que caracterizam o SCFV, considerando os intervalos etários que abarcam o período da adolescência ou uma parte dele – 6 a 15 anos e 15 a 17 anos.

4.1. Descrição específica do serviço para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e para adolescentes de 15 a 17 anos

De acordo com a Tipificação Nacional (MDS, 2009), o SCFV para a faixa etária de 6 a 15 anos tem por foco a constituição de espaço de convivência, formação para a participação e cidadania, de modo que se desenvolvam o protagonismo e a autonomia das crianças e adolescentes, a partir de seus interesses, demandas e potencialidades.

Já no que diz respeito ao SCFV para a faixa etária de 15 a 17 anos, conforme a Tipificação Nacional (MDS, 2009), o foco é realizar ações com ênfase na convivência social, por meio da arte-cultura e esporte-lazer, e contribuir para o retorno e/ou

permanência dos adolescentes e jovens na escola, por meio do desenvolvimento de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho.

Pela descrição do SCFV, nota-se uma perspectiva em coerência com doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente, expressa no ECA, com elementos que contribuem no processo desses sujeitos em direção a uma formação cidadã e integral.

Adiante, registram-se os objetivos do SCFV, considerando os intervalos etários que abarcam o período da adolescência ou uma parte dele – 6 a 15 anos e 15 a 17 anos.

4.2. Objetivos específicos do SCFV para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e para adolescentes de 15 a 17 anos

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (MDS, 2009) estabelece como sendo os objetivos específicos para os usuários entre 6 e 15 anos:

- Complementar as ações da família e comunidade na proteção e desenvolvimento de crianças e adolescentes e no fortalecimento dos vínculos familiares e sociais;
- Assegurar espaços de referência para o convívio grupal, comunitário e social e o desenvolvimento de relações de afetividade, solidariedade e respeito mútuo;
- Possibilitar a ampliação do universo informacional, artístico e cultural das crianças e adolescentes, bem como estimular o desenvolvimento de potencialidades, habilidades, talentos e propiciar sua formação cidadã;
- Estimular a participação na vida pública do território e desenvolver competências para a compreensão crítica da realidade social e do mundo contemporâneo;
- Contribuir para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.

Para os adolescentes de 15 a 17 anos, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabelece como objetivos específicos do SCFV:

- Complementar as ações da família e comunidade na proteção e desenvolvimento de crianças e adolescentes e no fortalecimento dos vínculos familiares e sociais;
- Assegurar espaços de referência para o convívio grupal, comunitário e social e o desenvolvimento de relações de afetividade, solidariedade e respeito mútuo;
- Possibilitar a ampliação do universo informacional, artístico e cultural dos jovens, bem como estimular o desenvolvimento de potencialidades, habilidades, talentos e propiciar sua formação cidadã;
- Propiciar vivências para o alcance de autonomia e protagonismo social;
- Estimular a participação na vida pública do território e desenvolver competências para a compreensão crítica da realidade social e do mundo contemporâneo;
- Possibilitar o reconhecimento do trabalho e da educação como direito de cidadania e desenvolver conhecimentos sobre o mundo do trabalho e competências específicas básicas;
- Contribuir para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.

Para os dois grupos etários mencionados – 6 a 15 anos e 15 a 17 anos – os objetivos são praticamente idênticos, com a ressalva do objetivo relacionado às questões do trabalho, tema afeto à faixa etária de 15 a 17 anos.

Para viabilizar essas experiências e oportunidades, os profissionais que atuam no serviço podem propor aos usuários diferentes ações e atividades e estes, ao menos conforme apontam as orientações técnicas para a execução do SCFV, são estimulados a participar do processo de planejamento delas.

Foge às pretensões deste trabalho avaliar o alcance dos objetivos registrados na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais para o SCFV. É importante observar que, para o alcance dos objetivos mencionados, que são muitos e ambiciosos, é importante que as ações não sejam aleatórias, que sejam planejadas e que tenham clareza de sua intencionalidade. Do contrário, serão semelhantes às práticas assistencialistas contra as

quais pretende firmar-se. Nesse caminho, é importante qualificar a gestão do serviço, em todas as esferas de governo, e os profissionais que atuam em sua execução nos municípios e no DF. Ressalta-se que o serviço ainda não tem indicadores de efetividade e não conta com instrumentos de avaliação na esfera do governo federal, o que demonstra uma fragilidade na implementação do serviço enquanto política pública.

Embora a Tipificação Nacional (MDS, 2009) especifique um conjunto de sujeitos como a quem o SCFV deve “especialmente” atender, o processo de reordenamento deste culminou com a seleção de um “público prioritário” para o atendimento (Resolução CNAS nº 1/2013). São onze as situações consideradas prioritárias, que dizem respeito a crianças, adolescentes e pessoas idosas: em situação de isolamento; em trabalho infantil; com vivência de violência e, ou negligência; fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 anos; em situação de acolhimento; em cumprimento de MSE em meio aberto; egressos de medidas socioeducativas; situação de abuso e/ou exploração sexual; com medidas de proteção do ECA; crianças e adolescentes em situação de rua; com vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência.

Entende-se que essa seleção não fere a garantia constitucional de que a assistência social destina-se a quem dela necessitar, mas afirma os grupos que, historicamente, estão mais suscetíveis a violações de direitos pela maior exposição a situações de desproteção social e risco. Todavia, considerando o contexto amplo de proteção social devida pelo Estado à população, a eleição de um público como destinatário da política pública incorpora e apresenta traços das iniciativas estatais tradicionais de proteção social no Brasil: a focalização, a seletividade, o caráter compensatório, em contraposição a políticas universais e estruturantes (Padilha, 2010)⁵⁵.

Se, por um lado, a seleção desse público tem o objetivo de alcançar efetivamente quem precisa das seguranças afiançadas pela política de assistência social, desestimulando uma seleção personalista por parte de gestores municipais e do DF, no sentido de alocarem nas ações e serviços os “amigos”, os “conhecidos”, o que fortaleceria uma relação de favor e clientelismo bastante presente na história das políticas públicas no Brasil, por outro, demonstra o quanto é presente ainda em nossa história a “situação

⁵⁵ Artigo de PADILHA, Miriam Damasceno. “Assistência social, trabalho infantil e família” in MOTA, Ana Elizabete (Org). O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

irregular” de crianças e adolescentes, que são permanentes sujeitos da violação de direitos e do não acesso às políticas públicas.

4.3. Alcance atual do SCFV

Aderiram ao reordenamento do SCFV 5.038 municípios, o que significa que esses municípios receberiam o cofinanciamento do governo federal para a oferta desse serviço. Como parte de seu reordenamento, estava prevista a criação de um sistema de gestão e monitoramento do SCFV. Os municípios teriam a responsabilidade de inserir nele as informações sobre o SCFV executado localmente, a fim de que, a partir delas, o MDS pudesse calcular o recurso do cofinanciamento, em respeito às determinações da Portaria MDS nº 134/2013, que dispõe sobre essa matéria.

O Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SISC) foi disponibilizado aos 5.038 municípios em abril de 2014 e, desde então, tem sido o principal instrumento por meio do qual a gestão do SCFV vem sendo realizada nos três níveis federativos – municipal, estadual e federal.

Por meio desse sistema é possível obter uma série de informações sobre a execução do serviço, algumas das quais os quadros a seguir demonstram. O primeiro refere-se à quantidade geral de adolescentes que participam atualmente do SCFV.

| Adolescentes de 12 a 18 anos que participam do SCFV | |
|---|-------------------|
| Situação | Quantidade |
| Em situação de isolamento | 33.208 |
| Em trabalho infantil | 75.218 |
| Com vivência de violência ou negligência | 118.393 |
| Fora da escola ou com defasagem escolar superior a dois anos | 63.424 |
| Em situação de acolhimento | 25.076 |
| Em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto | 3.665 |
| Egressos de medidas socioeducativas | 3.704 |
| Situação de abuso e/ou exploração sexual | 3.346 |
| Com medidas de proteção do ECA | 58.547 |

| | |
|--|----------------|
| Crianças e adolescentes em situação de rua | 6.895 |
| Vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência | 11.941 |
| Total em situação prioritária | 385.902 |
| Não está em situação prioritária | 363.530 |
| Total de usuários ativos | 749.432 |
| Fonte: SISC, 23 jun. 2016. Elaboração própria. | |

Uma vez que o total de vagas disponibilizadas pelo MDS, com base em sua capacidade de cofinanciamento, era de aproximadamente um milhão e quinhentas, verifica-se que pelo menos 50% dessas vagas estão ocupadas com o atendimento aos adolescentes de 12 a 18 anos no SCFV. Convém ressaltar que, atualmente, a oferta de vagas para o SCFV com cofinanciamento do governo federal contempla todas as faixas etárias previstas pela Tipificação Nacional (2009) e muitos municípios, por meio do preenchimento do SISC, têm demonstrado que a sua demanda para o serviço é superior à capacidade de atendimento que foi pactuada no ano de 2013 por meio do termo de aceite, quando do reordenamento do SCFV. A ampliação da oferta é, então, um desafio e uma necessidade com a qual os municípios se deparam.

Nesse sentido, vale dizer que a contribuição dos estados no cofinanciamento do SCFV – quando há - é pouco expressiva. Os municípios dependem quase exclusivamente do cofinanciamento do governo federal para realizar essa oferta.

Consta no plano plurianual 2015-2019, a meta de universalizar o SCFV para os 532 municípios que ainda não contam com cofinanciamento do governo federal, assim como estender esse cofinanciamento para as faixas etárias incluídas na Tipificação Nacional em 2014, por meio da Resolução CNAS nº13, a saber, 18 a 29 anos e 30 a 59 anos.

Voltando aos dados do quadro, eles informam que a situação de violência ou negligência é aquela que os adolescentes que participam do SCFV mais vivenciam, seguida da situação de trabalho infantil e a que está relacionada à evasão e à defasagem escolar.

Sobre esses dados é preciso fazer uma crítica e um alerta: no momento atual, faltam estudos da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) para qualificar a marcação no SISC sobre a situação de violência ou negligência. A ausência de

detalhamentos interfere em qualquer tentativa de análise sobre as especificidades das violências vivenciadas por esses adolescentes. Da mesma maneira, não se pode explicar com exatidão como se expressa a situação de “negligência” atribuída a esses jovens. Assim, não se sabe o que motiva a negligência e quem poderia ser responsabilizado por ela – a família, o Estado ou a sociedade? A alternativa mais fácil, porém mais reducionista, é partir para uma culpabilização das famílias desses adolescentes, as quais, como se sabe, também são, desde longa data, negligenciadas pelo Estado em vários de seus direitos.

Além disso, quando refletimos sobre o montante de adolescentes que participam do SCFV e que está em situação de prioridade, vêm à tona algumas preocupações. Quase 50% do total está em situação de violação de direitos, o que é incompatível com a proteção social prevista pela CF (1988) e pelo ECA. São situações graves que, para serem solucionadas, requerem a integração entre as políticas públicas em cada estado, município e no Distrito Federal. Os gestores, a despeito dos interesses diversos que motivam a sua atuação no âmbito da administração pública, precisam desenvolver estratégias para fortalecer as políticas de proteção social à infância e à adolescência, pois esses são dados que apontam em direção contrária aos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil para o seu desenvolvimento.

É importante refletir sobre isso, pois, desde o reordenamento do SCFV, a marcação de situação de prioridade no SISC implica em incentivo no cofinanciamento do governo federal ao município e ao DF por meio do componente II do PBV. Assim, se houver uma compreensão equivocada por parte dos gestores municipais e do DF – prefeitos, secretários de assistência, governadores -, eles buscarão preservar no SCFV as maiores quantidades de usuários em situação de prioridade, a fim de receberem maior incremento financeiro.

Todavia, quando esse incremento foi concebido, a ideia era incentivar os municípios e o DF a realizarem a busca ativa e a identificação dos usuários em situação de violação de direitos, a fim de lhes prover, no que coubesse à assistência social, proteção. Não se trata, então, de um prêmio por ter situações de violação de direitos no município ou DF, mas de uma estratégia para a sua superação. Assim, é crucial que, como impacto da participação dos usuários no SCFV, os números relacionados a violações de

direitos reduzam! Pode-se entender essa redução como um indicador significativo da efetividade das ações executadas nesse serviço.

O próximo quadro, nomeado de “Adolescentes de 12 a 18 anos que participam do SCFV – por unidade federativa”, aponta a participação dos adolescentes no SCFV, por unidade federativa. Os estados com o público maior de adolescentes participantes do SCFV são a Bahia, São Paulo e Minas Gerais. Isso vale também para o público em situação de prioridade. Trata-se dos estados mais populosos do país, assim, os dados do SCFV estão também refletidos nesse cenário.

Adolescentes de 12 a 18 anos que participam do SCFV - por unidade federativa

| UF | Em situação de isolamento | Trabalho infantil | Vivência de violência e/ou negligência | Fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 anos | Em situação de acolhimento | Em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto | Egressos de medidas socioeducativas | Situação de abuso e/ou exploração sexual | Com medidas de proteção do ECA | Crianças e adolescentes em situação de rua | Vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência | Não está em situação prioritária | Total de usuários em situação prioritária | Total de usuários ativos |
|-------|---------------------------|-------------------|--|---|----------------------------|--|-------------------------------------|--|--------------------------------|--|---|----------------------------------|---|--------------------------|
| AC | 35 | 667 | 368 | 267 | 188 | 38 | 41 | 10 | 56 | 6 | 56 | 1.980 | 1.668 | 3.648 |
| AL | 714 | 4.125 | 2.869 | 2.101 | 1.059 | 18 | 185 | 185 | 860 | 21 | 80 | 9.735 | 11.407 | 21.142 |
| AM | 454 | 1.602 | 2.686 | 591 | 275 | 104 | 360 | 78 | 586 | 164 | 131 | 6.347 | 6.742 | 13.089 |
| AP | 136 | 141 | 126 | 144 | 192 | 13 | 67 | 3 | 169 | 1 | 7 | 590 | 957 | 1.547 |
| BA | 2.347 | 13.470 | 12.852 | 13.493 | 4.813 | 122 | 450 | 303 | 1.984 | 601 | 941 | 41.929 | 49.182 | 91.111 |
| CE | 1.464 | 2.973 | 10.029 | 3.365 | 598 | 115 | 91 | 152 | 541 | 223 | 1.218 | 24.690 | 20.059 | 44.749 |
| DF | 123 | 17 | 148 | 236 | 9 | 15 | 17 | 11 | 331 | 7 | 13 | 1.691 | 887 | 2.578 |
| ES | 529 | 311 | 1.049 | 920 | 78 | 32 | 14 | 51 | 247 | 50 | 201 | 5.540 | 3.261 | 8.801 |
| GO | 1.919 | 2.873 | 3.492 | 790 | 1.862 | 201 | 227 | 106 | 2.297 | 1.056 | 305 | 11.340 | 14.221 | 25.561 |
| MA | 2.923 | 10.893 | 6.422 | 4.484 | 1.852 | 132 | 144 | 170 | 2.064 | 483 | 361 | 25.762 | 29.509 | 55.271 |
| MG | 4.482 | 2.776 | 13.926 | 2.549 | 2.424 | 306 | 315 | 411 | 7.072 | 538 | 1.937 | 42.346 | 34.805 | 77.151 |
| MS | 340 | 151 | 2.344 | 1.016 | 101 | 35 | 15 | 84 | 662 | 47 | 88 | 3.414 | 4.589 | 8.003 |
| MT | 441 | 988 | 3.131 | 445 | 227 | 221 | 91 | 135 | 1.096 | 64 | 307 | 6.080 | 6.703 | 12.783 |
| PA | 1.129 | 4.886 | 5.695 | 6.796 | 1.588 | 125 | 263 | 335 | 724 | 926 | 377 | 19.081 | 21.922 | 41.003 |
| PB | 415 | 5.639 | 4.667 | 3.358 | 2.121 | 164 | 376 | 73 | 1.855 | 343 | 330 | 16.334 | 18.587 | 34.921 |
| PE | 1.277 | 10.123 | 6.350 | 3.119 | 2.003 | 256 | 182 | 99 | 2.832 | 633 | 535 | 20.702 | 26.358 | 47.060 |
| PI | 1.382 | 3.221 | 5.260 | 3.907 | 1.725 | 66 | 189 | 137 | 862 | 240 | 468 | 13.354 | 16.852 | 30.206 |
| PR | 1.963 | 2.187 | 6.184 | 1.431 | 289 | 394 | 134 | 195 | 5.044 | 387 | 609 | 15.766 | 17.674 | 33.440 |
| RJ | 536 | 841 | 2.679 | 2.985 | 331 | 63 | 13 | 21 | 1.462 | 142 | 272 | 13.043 | 8.942 | 21.985 |
| RN | 665 | 3.101 | 5.186 | 3.245 | 1.114 | 56 | 51 | 77 | 415 | 254 | 619 | 9.233 | 13.855 | 23.088 |
| RO | 155 | 105 | 223 | 66 | 28 | 28 | 12 | 24 | 247 | 5 | 25 | 1.823 | 868 | 2.691 |
| RR | 117 | 165 | 116 | 21 | 77 | 5 | 13 | 6 | 231 | 9 | 18 | 1.537 | 767 | 2.304 |
| RS | 1.884 | 922 | 5.840 | 1.375 | 628 | 124 | 83 | 212 | 2.736 | 73 | 913 | 13.192 | 13.820 | 27.012 |
| SC | 1.673 | 544 | 3.547 | 382 | 157 | 95 | 39 | 122 | 2.327 | 57 | 302 | 4.460 | 8.548 | 13.008 |
| SE | 139 | 1.209 | 1.093 | 3.600 | 198 | 15 | 20 | 30 | 438 | 30 | 171 | 6.360 | 6.603 | 12.963 |
| SP | 5.394 | 802 | 10.520 | 2.085 | 890 | 888 | 172 | 266 | 20.904 | 460 | 1.355 | 43.005 | 42.638 | 85.643 |
| TO | 572 | 486 | 1.591 | 653 | 249 | 34 | 140 | 50 | 505 | 75 | 302 | 4.197 | 4.478 | 8.675 |
| TOTAL | 33.208 | 75.218 | 118.393 | 63.424 | 25.076 | 3.665 | 3.704 | 3.346 | 58.547 | 6.895 | 11.941 | 363.531 | 385.902 | 749.433 |

Fonte: SISC, 23 jun. 2016. Elaboração própria.

O quadro seguinte mostra a participação dos adolescentes no SCFV por sexo⁵⁶. Verifica-se, por meio dele, que os adolescentes meninos participam em maior número que as meninas do serviço, representando 53% do público. Correlacionando essa informação com os dados sobre a incidência da violência letal contra os jovens no país, veiculadas por estudos como o Mapa da Violência⁵⁷, é possível constatar que são os meninos e rapazes que estão mais suscetíveis a esse tipo de violência e que, portanto, deveriam estar, com certa ênfase, no horizonte imediato das ações de proteção social.

| Adolescentes de 12 a 18 anos que participam do SCFV - por sexo e unidade federativa | | |
|--|-------------|--------------|
| UF | SEXO | |
| | Fem. | Masc. |
| AC | 1.561 | 6.457 |
| AL | 9.831 | 11.311 |
| AM | 6.143 | 6.946 |
| AP | 697 | 850 |
| BA | 43.056 | 48.055 |
| CE | 19.768 | 24.981 |
| DF | 1.134 | 1.444 |
| ES | 4.240 | 4.561 |
| GO | 11.416 | 14.145 |
| MA | 26.245 | 29.026 |
| MG | 37.442 | 39.708 |
| MS | 3.393 | 4.610 |
| MT | 6.054 | 6.729 |
| PA | 19.118 | 21.885 |
| PB | 16.062 | 18.859 |
| PE | 21.923 | 25.137 |
| PI | 14.031 | 16.175 |
| PR | 15.186 | 18.254 |
| RJ | 10.805 | 11.180 |
| RN | 10.306 | 12.782 |
| RO | 1.334 | 1.357 |

⁵⁶ O SISC funciona de forma integrada com o CadÚnico O QUE É. Isto quer dizer que os formulários de identificação dos usuários do SCFV são idênticos aos daquele. O CadÚnico não utiliza ainda o conceito de gênero nos seus formulários, por isso a identificação dos usuários é feita por meio da designação “sexo”, que é dualista. Todavia, já é possível realizar o cadastro dos usuários com o seu nome social.

⁵⁷ O Mapa da Violência (2015) expõe, entre outras informações, que, das mais de 50 mil pessoas assassinadas anualmente no país, quase metade das mortes é de jovens entre 16 e 17 anos. O relatório final da CPI do assassinato de jovens (2016), produzido pelo Senado, ratifica os dados do Mapa da violência e conclui que o homicídio continua sendo a principal causa de morte de jovens negros, pobres, moradores da periferia dos grandes centros urbanos e, mais recentemente, também do interior do país. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

| | | |
|--|---------|---------|
| RR | 1.024 | 1.280 |
| RS | 12.871 | 14.141 |
| SC | 6.243 | 6.765 |
| SE | 5.616 | 7.347 |
| SP | 40.255 | 45.388 |
| TO | 3.779 | 4.896 |
| Total | 349.533 | 404.269 |
| Fonte: SISC, 23 jun. 2016. Elaboração própria. | | |

O próximo quadro - Adolescentes de 12 a 18 anos que participam do SCFV - por raça/cor -, mostra os dados do SCFV para adolescentes, considerando o recorte raça/cor. Os dados suscitam várias reflexões sobre temas críticos no Brasil e se relacionam com algumas questões da agenda pública no último quinquênio.

Pelos dados do quadro, grande parte dos adolescentes que participam do SCFV é negra, quando consideramos pretos e pardos agregados, como faz o IBGE⁵⁸, totalizando 546.530 usuários, o que equivale a 72,9% do total dos adolescentes no serviço. Isso pode ser interpretado de duas maneiras: o serviço tem alcançado adolescentes que historicamente são mais vulneráveis por sua situação de classe e raça, assim, o Estado estaria se redimindo de sua negligência, o que é positivo; mas, por outro lado, o dado ratifica o grupo populacional pobre e que recorrentemente – geração após geração - vem tendo os seus direitos violados, o que não é, de modo algum, algo positivo.

Entre outras relações com os índices sociais do país que essas informações permitem fazer, está, mais uma vez, a reflexão sobre o recorte racial, de gênero e a violência letal no país. Recente relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre assassinatos de jovens no Brasil (2016), demonstra que:

[...] a vitimização apresenta padrões particulares: 53% das vítimas são jovens; destes, 77%, negros e 93% do sexo masculino. Os homicídios dolosos são a primeira causa de morte entre os jovens. Ademais, o risco não se distribui aleatória e equitativamente por todos os segmentos sociais e raças, ao contrário, concentra-se na camada mais pobre e na população negra, reproduzindo e aprofundando as desigualdades sociais e o racismo estrutural⁵⁹.

⁵⁸ Para esclarecimentos e reflexões sobre o sistema de cassificação e raça no Brasil, consultar, por exemplo, estudo de Osório (2003). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0996.pdf. Acesso em: 25 jun. 2016>.

⁵⁹ Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>> Acesso em: 25 jun. 2016.

Adolescentes de 12 a 18 anos que participam do SCFV - por raça/cor

| UF | | AC | | | | | AL | | | | | AM | | | | | | |
|--------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|
| RAÇA/ COR | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação |
| Total | 20 | 332 | 183 | 3.020 | 95 | 1 | 136 | 2.828 | 165 | 17.174 | 842 | 6 | 17 | 762 | 400 | 11.781 | 117 | 5 |

| UF | | AP | | | | | BA | | | | | CE | | | | | | |
|--------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|--------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|
| RAÇA/ COR | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação |
| Total | 5 | 115 | 3 | 1.382 | 45 | 0 | 248 | 9.005 | 234 | 71.014 | 10.618 | 22 | 135 | 6.840 | 145 | 36.859 | 796 | 12 |

| UF | | DF | | | | | ES | | | | | GO | | | | | | |
|--------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|
| RAÇA/ COR | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação |
| Total | 13 | 477 | 5 | 1.886 | 203 | 1 | 128 | 1.669 | 22 | 6.074 | 908 | 11 | 153 | 6.988 | 23 | 17.315 | 1.076 | 18 |

| UF | | MA | | | | | MG | | | | | MS | | | | | | |
|--------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|
| RAÇA/ COR | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação |
| Total | 127 | 5.122 | 75 | 47.710 | 2.231 | 16 | 278 | 21.040 | 117 | 47.352 | 8.342 | 71 | 33 | 2.405 | 653 | 4.629 | 265 | 10 |

| UF | | MT | | | | | PA | | | | | PB | | | | | | |
|--------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|
| RAÇA/ COR | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação |
| Total | 86 | 2.713 | 117 | 9.159 | 692 | 13 | 234 | 3.176 | 141 | 35.981 | 1.465 | 15 | 227 | 8.684 | 359 | 24.314 | 1.348 | 6 |

| UF | | PE | | | | | PI | | | | | PR | | | | | | |
|--------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|
| RAÇA/ COR | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação |
| Total | 212 | 10.899 | 398 | 33.578 | 1.979 | 16 | 202 | 3.937 | 29 | 23.971 | 2.056 | 14 | 64 | 21.057 | 109 | 11.047 | 1.160 | 34 |

| UF | | RJ | | | | | RN | | | | | RO | | | | | | |
|--------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|
| RAÇA/ COR | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação |
| Total | 81 | 5.936 | 15 | 12.020 | 3.921 | 32 | 62 | 7.025 | 9 | 15.164 | 827 | 6 | 16 | 653 | 10 | 1.899 | 114 | 1 |

| UF | | | | | RR | | | | | RS | | | | | SC | | | | |
|--------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|--|
| RAÇA/ COR | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | |
| Total | 4 | 171 | 336 | 1.755 | 37 | 2 | 48 | 19.319 | 283 | 4.374 | 3.007 | 33 | 30 | 9.547 | 258 | 2.600 | 577 | 17 | |

| UF | | | | | SE | | | | | SP | | | | | TO | | | | |
|--------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|---------|--------|----------|--------|-------|----------------|---------|--------|----------|-------|-------|----------------|--|
| RAÇA/ COR | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | Amarela | Branca | Indígena | Parda | Preta | Sem informação | |
| Total | 48 | 1.678 | 27 | 10.655 | 570 | 6 | 291 | 39.688 | 65 | 39.822 | 5.666 | 184 | 57 | 1.075 | 21 | 6.833 | 690 | 4 | |

Fonte: SISC, 25 jun. 2016. Elaboração própria.

Ratificam esses dados outro recente estudo empreendido por Silva e Oliveira (2016), que criticam não só a quantidade de assassinatos de jovens negros, mas a baixa taxa de investigação e, em oposição, a alta taxa de impunidade:

Em 2012, dados do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) (Borges e Cano, 2014) mostraram que, em 34% dos municípios brasileiros, as chances de um adolescente do sexo masculino ser assassinado são mais que dez vezes as de uma menina. Enfim, são os jovens os que mais sofrem as consequências do fracasso do atual sistema de controle de drogas e da legislação que realmente inibe a proliferação de armas de fogo. A média de investigação de homicídios no Brasil é de apenas 5% a 8% (op. cit.). É assim que a frequente vitimização dos jovens negros e a cultura da impunidade podem estar na raiz dos motivos que fazem com que esses jovens não procurem a polícia ao sofrerem agressão física.

Em razão dessa realidade, é preciso sensibilizar especialmente os gestores e os trabalhadores dos serviços do SUAS, incluindo os do SCFV, quanto às questões raciais presentes na realidade brasileira e na realidade específica dos territórios onde esses serviços são ofertados, de maneira que eles também integrem os esforços para a superação do racismo e da discriminação e estimular o protagonismo social dos usuários⁶⁰.

Destaca-se entre esses dados também a participação pouco expressiva de adolescentes indígenas no SCFV, inclusive nos estados da região Norte e Centro-Oeste, onde se concentra a maioria das populações ou etnias indígenas do território brasileiro. Essa constatação provavelmente se relaciona com a dificuldade de acesso ao serviço, que está, por sua vez, estreitamente associada com a dificuldade de mobilidade ou deslocamento dessas populações e com a ausência ou insuficiência dos equipamentos onde o SCFV é ofertado nos territórios em que vivem essas populações. Há também a questão do estigma, associado às populações indígenas. Em muitas localidades, as

⁶⁰ Em 2011, o governo federal, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e a Secretaria Nacional de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial, lançou o Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra (Juventude Viva), destinado a articular diferentes políticas e atores sociais no desenvolvimento de ações voltadas para a prevenção da violência letal, que vitimiza, sobretudo, jovens negros. A SNAS constituiu um grupo de trabalho para promover ações de fortalecimento desse plano no SUAS, entretanto, em 2014, as atividades relacionadas ao Juventude Viva foram interrompidas para avaliação e, desde então, não se tem mais notícias sobre a sua retomada.

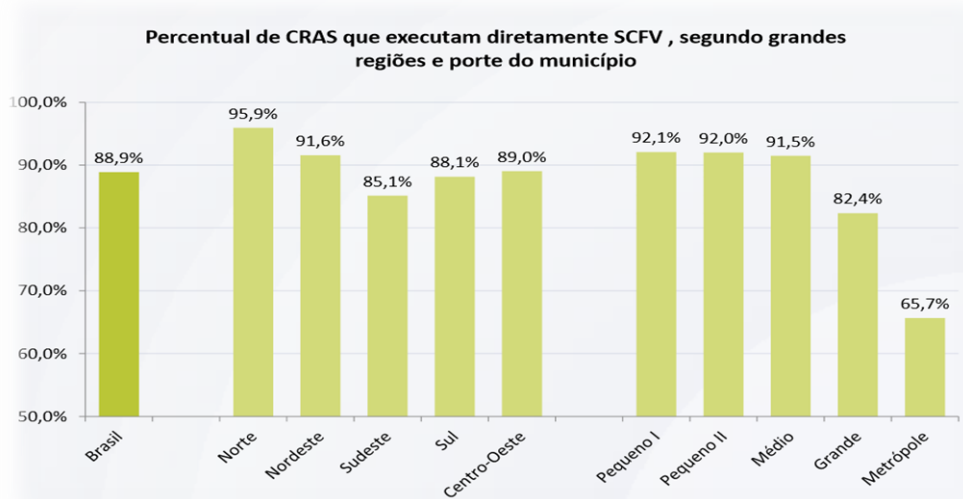
comunidades indígenas são deliberadamente apartadas dos espaços de participação social, em função da intolerância de certos segmentos sociais. Em razão disso e dos pleitos dessas populações, no âmbito da assistência social, já há uma percepção, ainda que inicial, da necessidade de estudar e compreender as especificidades dos grupos indígenas do país, a fim de prover ações socioassistenciais adequadas e que efetivamente assegurem os seus direitos de proteção social⁶¹.

Os usuários participam do SCFV nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e/ou nos “centros de convivência”, que podem ser os mantidos pelo poder público ou aqueles de responsabilidade de entidades/organizações de assistência social, inscritas no conselho de assistência social do município ou DF. É importante destacar que todas as unidades ofertantes do SCFV necessariamente devem ser referenciadas aos CRAS situados em sua área de abrangência. Isso significa que entre o CRAS e as unidades ofertantes dos demais serviços de proteção social básica, como o SCFV, deve haver comunicação, integração, alinhamento, pois todos integram o SUAS e, assim, a mesma rede socioassistencial. Na prática, esse entendimento nem sempre tem se materializado nos fluxos e procedimentos adotados pelos profissionais que atuam nessa rede ou, às vezes, concretiza-se de forma bastante confusa e burocratizada, prejudicando o atendimento do usuário, que ou é parcialmente atendido nos serviços disponíveis ou nem chega a ser.

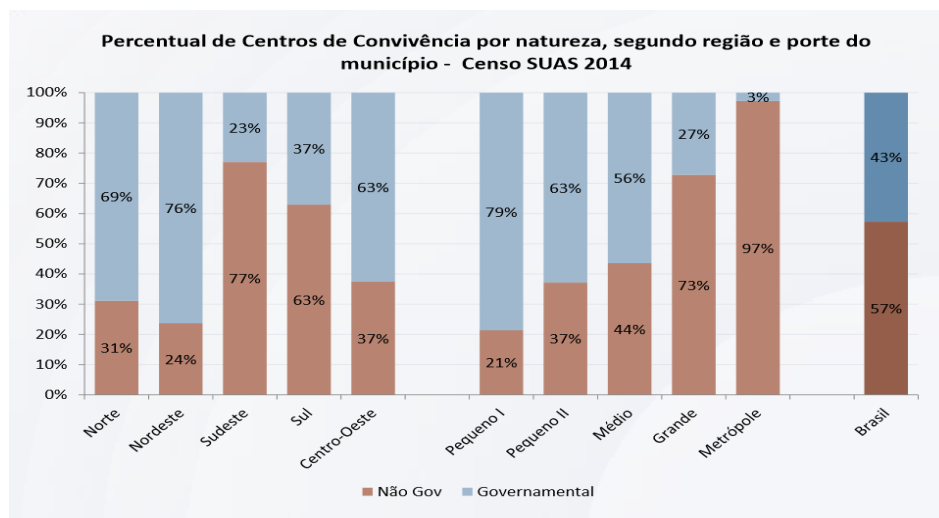
Com base no Censo SUAS realizado no ano de 2014, 88,9% dos CRAS executam o SCFV. Essa é uma realidade que diz respeito, sobretudo, aos municípios de pequeno porte I e II e aos de médio porte, como mostra o quadro a seguir⁶².

⁶¹ A Secretaria Nacional de Assistência Social disponibilizou recentemente no sítio eletrônico do MDS um material de orientação técnica intitulado “Trabalho social com famílias indígenas: proteção social básica para uma oferta culturalmente adequada”. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/OrientacoesTecnicas_TrabalhoSocialcomFamiliasIndigenas.pdf>. Acesso: 10 jul. 2016.

⁶² Todos os quadros apresentados foram extraídos da apresentação “Pensando estratégias de monitoramento e apoio técnico para a Proteção Social Básica”, realizada no IX Encontro de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do SUAS 2015, no dia 30/07/2015.



Nos municípios de grande porte e nas metrópoles, embora o CRAS também seja o principal ofertante do SCFV, é possível observar uma quantidade expressiva de centros de convivência mantidos pelo poder público e os vinculados a entidades/organizações de assistência social ofertando esse serviço, como demonstra o quadro a seguir.



De acordo com o quadro, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste predominam os Centros de Convivência mantidos pelo poder público. Já nas regiões Sudeste e Sul, os Centros de Convivência de entidades/organizações de assistência social são a maioria. Atualmente, o SISC registra o total de **11.142** grupos do SCFV em execução indireta, ou seja, sendo executados nesses últimos. Já em execução direta, há **82.293** (oitenta e dois mil, duzentos e noventa e três) grupos registrados.

Embora, atualmente, seja clara a prevalência da oferta do SCFV pelo Estado, nas regiões do país consideradas mais ricas e influentes no destino da nação - o Sudeste e o Sul -, há uma execução predominante pela sociedade civil, o que demonstra a permanência de uma tendência forte no Brasil, defendida e incentivada cada vez mais pelos organismos internacionais, que é a da redução da ação estatal na área social. Sobre essa transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil, Mota (2010) alerta:

Este deslocamento das funções da sociedade civil – entendida como arena política e econômica constituída pelos aparelhos “privados” de hegemonia, responsável em socializar os valores, os projetos societários das classes – acaba por passivizar as classes subalternas, perdendo estas suas características de reivindicação e resistência, assumindo tarefas de executoras de políticas sociais. Desta forma, do ponto de vista da aparência, as relações de conflito e contradição entre as classes desaparece, dando lugar a uma mistificada sociedade civil harmônica (MOTA, 2010, p. 174).

Nesse sentido, é preocupante a atuação de fundações, organizações não-governamentais (ONGs) e outras instituições que, sob o rótulo de ofertantes do SCFV, na realidade, contribuem não para a emancipação dos sujeitos que participam do serviço, tal como está previsto nos objetivos registrados na Tipificação (2009), mas para a sua conformação ao status quo, às estruturas de exploração e opressão social.

Os municípios de grande porte concentram o maior número de centros de convivência, com **2.488**, seguidos dos municípios de pequeno porte II e dos municípios de grande porte, com **1.499** e **1.479** centros de convivência, respectivamente.

Centros de Convivência, segundo região e porte do município – Censo SUAS 2014

| Região | Número de unidades | % |
|--------------------|--------------------|--------------|
| Norte | 209 | 2,7 |
| Nordeste | 1942 | 24,6 |
| Sudeste | 3736 | 47,4 |
| Sul | 1456 | 18,5 |
| Centro-Oeste | 539 | 6,8 |
| Porte do Município | Número de unidades | % |
| Pequeno I | 1523 | 19,3 |
| Pequeno II | 1499 | 19,0 |
| Médio | 893 | 11,3 |
| Grande | 2488 | 31,6 |
| Metrópole | 1479 | 18,8 |
| Brasil | 7882 | 100,0 |

De acordo com o Censo SUAS de 2014, havia no Brasil **7.882** (sete mil, oitocentos e oitenta e dois) centros de convivência ofertando o SCFV. Esse é um número significativo que suscita, por um lado, comemoração, e, por outro, apreensão. Comemoração porque a quantidade de centros de convivência pode ser um indicador da capilaridade dos serviços da proteção social básica do SUAS, especialmente do SCFV. Apreensão porque, atualmente, os centros de convivência são espaços onde é ofertada uma infinidade de serviços de diferentes políticas públicas, em algumas vezes, concomitantemente a projetos e ações de iniciativa da sociedade civil, o que pode levar a uma descaracterização do SCFV nos locais onde esse serviço é ofertado também. Isto é, corre-se o risco de que ações de outras políticas ou projetos os mais distintos sejam confundidos com o SCFV ou que este não seja reconhecido como um serviço integrante do SUAS.

De acordo com o Censo SUAS (2014), dos 7.882 centros de convivência que participaram da consulta, **2.883** (dois mil, oitocentos e oitenta e três) informaram que não ofertam exclusivamente o SCFV, como demonstra o quadro a seguir. Pela profusão de atividades, ações, projetos, programas e serviços desenvolvidos nessas unidades, há que se cuidar para que a oferta do SCFV, quando efetivamente ocorrer, mantenha as características descritas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) e nas demais orientações técnicas que tratam desse serviço.

Quantidade de unidades que ofertam exclusivamente o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), segundo a natureza da unidade

| Natureza da unidade | Quant. Centros de Convivência | Oferta exclusivamente o SCFV? | | Total |
|---------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------|--------|
| | | Não | Sim | |
| Não Governamental | Quant. Centros de Convivência | 2115 | 2406 | 4521 |
| | | 46,8% | 53,2% | 100,0% |
| Governamental | Quant. Centros de Convivência | 762 | 2599 | 3361 |
| | | 22,7% | 77,3% | 100,0% |
| Total | Quant. Centros de Convivência | 2877 | 5005 | 7882 |
| | | 36,5% | 63,5% | 100,0% |

O fato de os centros de convivência reunirem uma diversidade de ações nem sempre do SUAS ratifica a importância de que as informações sobre os serviços socioassistenciais sejam ampliadas, a fim de que os usuários desses serviços tenham condições efetivas de deles participar, exercendo inclusive o controle social, que é fundamental para o aperfeiçoamento da política de assistência social. Especificamente em relação ao SCFV, a partir de seu reordenamento, é reconhecida a necessidade de disseminar informações sobre a sua forma de gestão, execução e acompanhamento, a fim de que os municípios e DF procedam às adequações necessárias, a fim de romper com práticas e perspectivas já superadas no âmbito da assistência social. Nessa direção, algumas orientações sobre o serviço vêm sendo elaboradas e disponibilizadas aos gestores estaduais e municipais desde o ano de 2013, a fim de potencializar a compreensão das especificidades do serviço⁶³.

A forma de comunicar sobre assistência social para a sociedade, no entanto, é ainda, como já foi dito em outro momento deste trabalho, um dos grandes desafios para os gestores e trabalhadores da área. A linguagem comumente utilizada apoia-se em um vocabulário excessivamente técnico que comunica apenas entre os profissionais da área, em detrimento dos principais interessados das ações da política de assistência social, que são os usuários, individualmente, e suas famílias. As informações sobre o SCFV – o que é, como faz, por que faz, o que proporciona – também carece de traduções para alcançar o ouvido e o entendimento popular.

⁶³ Reordenamento do SCFV: passo a passo; Perguntas Frequentes: SCFV; Portaria MDS nº 134/2013; Manual do SISC – versões do gestor municipal e estadual; Instrução Operacional SNAS nº 1/2014; Instrução Operacional SNAS nº 1/2015.

Na esteira da ampliação do conhecimento sobre o SCFV entre gestores, trabalhadores, usuários e entre a sociedade, de maneira ampla, talvez seja importante criar para esse serviço um símbolo que o identifique por todo o Brasil, a fim de que, onde quer que seja executado, seja identificado como um serviço do SUAS, assim como já ocorre com os equipamentos CRAS e CREAS, que possuem identidade visual definida e regras para o seu uso. A definição de um símbolo/marca para o SCFV contribuiria para afirmar as características determinantes do serviço e distingui-lo de outros no âmbito do SUAS e daqueles oriundos de outras políticas e projetos.

A presença da identificação visual em fachadas e placas dos locais de oferta do SCFV gerará a expectativa de que o serviço ali ofertado e nomeado como tal seja efetivamente o que está previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e nas demais orientações para a sua oferta. Nesse sentido, o símbolo ou marca para o serviço contribui para que a sociedade, especialmente os usuários e os trabalhadores, realizem o controle social e se aproximem das instâncias oficiais que o realizam, participando da consolidação do serviço e de sua melhoria. Estimulará, por outro lado, que as eventuais distorções na execução do serviço sejam mais facilmente percebidas e, então, comunicadas e corrigidas.

Com essa proposta, não se pretende ignorar as características locais ou regionais do SCFV, mas afirmar o seu caráter de serviço que compõe um sistema único de assistência social e uma política pública, para além de programas pontuais, vinculados a governos, partidos políticos ou similares.

Assim, uma vez que a execução do SCFV não está restrita aos CRAS e que a quantidade de centros de convivência (públicos e de entidades/organizações de assistência social) tende a se tornar ainda maior do que a que foi apresentada pelo Censo SUAS de 2014 no decorrer dos anos, a criação de uma identidade visual para o serviço parece ser oportuna.

Neste capítulo, procurou-se contextualizar o SCFV no escopo do atendimento aos adolescentes, enquanto política pública alinhada às previsões constitucionais e do ECA para a proteção à adolescência. Como todos os serviços da proteção social básica do SUAS, tem um caráter inovador por ser um serviço que se antecipa a situações de desproteção social – é preventivo –, mas também, na esteira das experiências do passado

recente do Brasil, é um suporte para remediar e evitar a reincidência de violações de direitos contra adolescentes e demais usuários do SUAS.

Na última seção, procurou-se levantar informações quantitativas com relação ao SCFV, a partir de dados do governo federal, a fim de demonstrar algumas de suas potencialidades, limites e desafios a serem enfrentados para o seu aperfeiçoamento e maior contribuição à proteção integral dos usuários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, pretendeu-se compreender como a assistência social estruturou-se para atender às demandas dos adolescentes, especialmente, por meio da análise do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Este serviço integra a proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e é coordenado, no governo federal, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

No decorrer deste trabalho, tentou-se demonstrar que as ações que integram o SUAS sinalizam o reconhecimento do Estado Brasileiro de que as crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos e que, para protegê-los e garanti-los, é preciso implementar e consolidar um conjunto de políticas intersetoriais, a fim de contemplar a integralidade desses sujeitos. No ano de 2013, por meio do reordenamento do SCFV, houve um esforço, por parte da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), de articular, intrasetorialmente, os três níveis de complexidade a partir dos quais as ofertas do SUAS são operacionalizadas, por meio da seleção de um “público prioritário” – usuários que tiveram ou têm os seus direitos violados – cujo atendimento também se faz no âmbito do SCFV.

O SCFV é herdeiro das conquistas dos movimentos sociais em prol dos direitos da infância e da adolescência, efervescentes na década de 1980. Foi o clamor social entoado por esses movimentos que consubstanciou na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) o art. 227, que afirma ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente uma série de direitos, como 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.

Assim, as razões que mobilizam a elaboração de políticas públicas, como as materializadas pelo SCFV, não têm como pressuposto o temor de que os adolescentes ponham em xeque a ordem social ou de que se sejam criminosos em potencial, como a legislação relacionada à “doutrina da situação irregular” sugeria no passado próximo. As concepções inspiradoras das atuais políticas públicas são outras: por exemplo, a de que,

por estarem em condição peculiar de desenvolvimento, devem ter a infância e a adolescência protegidas, a fim de melhor se desenvolverem. O foco das ações estatais parece ser nos ativos e nas potencialidades que esses sujeitos podem colocar em ação, a fim de terem os seus direitos - e os de suas famílias - fortalecidos.

Nesse sentido, é importante lembrar que a assistência social, desde a CF/1988, também passou por mudanças significativas nas concepções, pressupostos e orientações que lhe fundamentam. Hoje, as ofertas para as crianças e adolescentes são complementares ao trabalho social que é realizado junto às famílias, pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Pretende-se, por meio do atendimento socioassistencial, fortalecer os vínculos dos adolescentes com a sua família e com a comunidade do território onde estabelece a grande parte de suas relações sociais.

Se antes da CF/1988, do ECA, da LOAS e do SUAS, o imperativo, no que dizia respeito a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade era a institucionalização, a internação e a reclusão desses sujeitos, atualmente, sob a fundamentação dessa legislação, os esforços das políticas públicas tem caminhando em direção contrária.

Todavia, cabe dizer que as políticas públicas, mesmo as que têm uma concepção progressista de pano de fundo, são insuficientes para eliminar problemas estruturais, que estão na base da “situação irregular” que acomete ainda hoje milhares de adolescentes brasileiros. O fato de existirem vários em situação de violência, fora da escola, no trabalho precoce, em exploração sexual denuncia isto: a insuficiência, a incompletude, a pequenez das políticas públicas.

Nem tudo são flores no campo da garantia das políticas públicas e da garantia dos direitos. Como se sabe, vários interesses, projetos e forças políticas estão em disputa na agenda pública. Ora o Estado está mais sensível às pressões populares em direção à ampliação ou consolidação dos direitos, ora está mais suscetível aos apelos de seus patrocinadores (PEREIRA, 2009, p. 148).

Assim, a aprovação do ECA, na década de 1990, ao mesmo tempo em que respondeu ao clamor social dos setores e movimentos que lutavam por crianças e adolescentes, também provocou setores e movimentos que não eram simpáticos às

garantias previstas. Especialmente, àquelas que dizem respeito às medidas socioeducativas do ECA quando da prática de atos infracionais por adolescentes. Sobre essa questão, nos últimos anos, tem se levantando um terrível clamor que pode culminar na redução da maioria penal.

Há, atualmente, várias propostas para a modificação da legislação a respeito da maioria penal, seja para diminuir de forma direta – reduzindo a idade – seja de forma indireta – aumentando o tempo de internação (SILVA; OLIVEIRA, 2016). Essas propostas se baseiam na crença de que a repressão e a punição são os melhores caminhos para lidar com os conflitos, além manifestarem a sensação de que a legislação atual estimula a prática de “crimes” por adolescentes. Tais propostas, ao contrário do que esperam, aumentarão a violência, principalmente quando se consideram as condições atuais dos espaços das prisões brasileiras.

Muitos estudiosos, gestores públicos e militantes dos movimentos sociais, bem como a autora deste trabalho, concordam que a redução da maioria penal fere as previsões constitucionais para as crianças e os adolescentes, desconsiderando a negligência do Estado na provisão das garantias para o pleno desenvolvimento desses sujeitos, que está na origem de seu envolvimento com a violência. Para adolescentes que não têm suas necessidades básicas – aquelas do art. 227, da CF/1988 - atendidas pelo Estado, a violência não se omite, faz-se permanente aliciadora. O problema que não se quer enxergar é o de sempre: a desigualdade social, que estrutura o modo como se produz e a maneira como as relações sociais se constituem no Brasil e no mundo.

Apesar dos avanços alcançados nos últimos anos, há milhões de crianças e adolescentes no trabalho precoce - uma parte deles fora da escola e, outra, tentando conciliar o trabalho com o estudo, uma situação que é difícil para os adultos, quanto mais para pessoas em uma condição especial de desenvolvimento!

O SCFV assume, atualmente, uma parte das ações estatais para a eliminação do trabalho infantil, mas têm alcance muito limitado, como demonstraram os dados relativos à sua participação no SCFV. Além disso, o fato de as pesquisas recentes estarem apontando uma “nova” configuração do trabalho infantil demanda estratégias à altura, renovadas, a fim de identificar e combater essa situação.

São necessários esforços, articulados, dos governos em todas as instâncias – municipal, estadual e federal –, no sentido de alocar recursos regulares e estáveis para essa finalidade e avaliar as ações implementadas; da sociedade civil, no sentido de desnaturalizar o trabalho precoce e de denunciá-lo aos órgãos de defesa de direitos (Varas da infância e juventude; Ministério Público; Defensorias Públicas; Conselhos Tutelares; conselhos e entidades de defesa de direitos); e da Justiça, no sentido de consolidar o sistema de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, por meio de uma rede efetivamente integrada e com fluxos estabelecidos.

É importante que haja programas, serviços, projetos, benefícios de transferência de renda sob a gestão do Estado com a intenção de garantir os direitos de crianças e adolescentes. Tão importante quanto é que os sujeitos dessas ações participem de sua concepção, ou seja, que sejam ouvidos e que suas opiniões sejam levadas em consideração na formulação da política pública. A pesquisa Agenda Juventude Brasil (2013), mencionada neste trabalho, aponta a opinião da juventude sobre temas importantes de sua vida diária e de seu interesse. Instrumentos como esse devem ser utilizados e frequentemente analisados pelos gestores públicos, a fim de subsidiar a formulação das políticas, independentemente das pastas setoriais. O desconhecimento das necessidades dos usuários finais das iniciativas do poder público gera, com recorrência, frustrações para o público destinatário e desperdício para o Estado.

Nesse sentido, destaca-se a ausência de indicadores de efetividade no serviço abordado por este trabalho. Não há para o SCFV uma metodologia de avaliação dos seus resultados junto aos usuários. A coordenadora atual do serviço informou que pleiteia, há dois anos, uma consultoria com o objetivo de formular indicadores para a avaliação do SCFV.

Essa é uma situação bastante preocupante para as políticas públicas, pois de sua efetividade depende a reserva dos recursos e vice-versa, especialmente quando se vivencia um período de desmantelamento dos direitos sociais, como é o que se está vivenciando atualmente no Brasil. Quando o Estado assume uma lógica neoliberal e gerencialista, importam os resultados quantificáveis, metrificáveis ou mensuráveis (Dagnina, 2006; Baptista, 2013).

Em relação às políticas sociais, especialmente a de assistência social e, nesta, as ofertas cujo foco é o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, percebe-se uma dificuldade para mensurar seus resultados, já que se trata de temática muito afeta ao âmbito das relações subjetivas. Vêm à tona as seguintes perguntas: como se mede o vínculo? Como se qualifica o vínculo? Quais são os instrumentos adequados para mensurar essa categoria?

A Secretaria de Assistência Social (SNAS) não pode se furtar de realizar a avaliação das ofertas de assistência social sob o argumento da dificuldade de construir os indicadores. A própria Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais aponta algumas pistas em direção a isso ao descrever as aquisições previstas para os usuários em cada um dos serviços, bem como o impacto social que a participação dos usuários nesses serviços devem promover.

Além da avaliação institucional, importa a avaliação pelos próprios usuários, porque favorece a revisão de eventuais falhas e o aperfeiçoamento da política, para que se sustente em um cenário de arrefecimento das iniciativas do Estado frente às constantes e sazonais crises econômicas.

Para finalizar essas considerações, cabe chamar a atenção para o fato de que o Brasil, em setembro de 2015, comprometeu-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), do Programa Nacional das Nações Unidas (PNUD), que se trata de um conjunto de 17 objetivos com 169 metas a serem cumpridas até 2030 pelos países signatários. Os objetivos envolvem temáticas como a erradicação da pobreza, a segurança alimentar e a agricultura, a saúde, a educação, a igualdade de gênero, a redução das desigualdades, a produção de energia, a água e o saneamento, os padrões sustentáveis de produção e de consumo, a mudança do clima, as cidades sustentáveis, a proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, o crescimento econômico inclusivo, a infraestrutura e a industrialização, a governança, e meios de implementação de tudo isso.

Ao analisar os objetivos e metas, é possível verificar a interface de todos com a infância e a adolescência, especialmente e imediatamente, os que dizem respeito à melhoria das condições sociais, como os que se relacionam à redução da pobreza, das

desigualdades, da provisão de segurança alimentar, da educação, dos padrões sustentáveis de produção e consumo, entre outros.

À data em que o Brasil aderiu a esses objetivos, assumindo o compromisso de executá-los e atingir as 169 metas que ajudou a construir, o cenário político do país não era dos melhores para as políticas sociais, que já estavam sendo atacadas em função da crise econômica que emergiu em 2014; todavia, ainda se podia vislumbrar a possibilidade de muitas delas serem concretizadas, em razão da identificação do governo vigente com algumas das demandas populares.

Face ao afastamento da presidente Dilma Rousseff e ao iminente impedimento de conclusão de seu mandato, vivencia-se ameaça real de interrupção e esfacelamento das políticas públicas de caráter social que contribuíram para que o Brasil alcançasse os avanços sobre os quais se tratou neste trabalho - alguns dos quais expressos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS, 2000-2015) e atingidos -, bem como outros.

Assim, fica a expectativa de que, em quaisquer que sejam os cenários políticos que vierem, os brasileiros e brasileiras tenhamos coragem para lutar pela preservação dos direitos já conquistados e sigamos na luta pela ampliação e consolidação de outros!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LCT, 2014.

ABRAMOWICZ, Anete; OLIVEIRA, Fabiana de. **As relações étnico-raciais e a sociologia da infância no Brasil: alguns aportes**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11212-educacao-infantil-livro180712-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 jun. 2016.

ABRAMOWICZ *et al.* **Infâncias em Educação Infantil**. Pro-Posições, Campinas, v. 20, n. 3 (60), p. 179-197, set./dez. 2009.

BERTOL, Carolina Esmanhoto; SOUZA, Mérite de. **Transgressão e adolescência: individualismo, autonomia e representações identitárias**. In: **Psicologia, ciência e profissão**, 2010, p. 824-839.

BAPTISTA, M. N.; TEODORO, M. L. M.; CUNHA, R. V. da; SANTANA, P. R.; CARNEIRO, A. M. **Evidência de validade entre o inventário de percepção de suporte familiar (IPSF) e Familiograma (FG)**. *Psicologia Reflexão e Crítica*, Positivo, 2008, p. 466-473.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social**. São Paulo: Veras, 2013.

BEE, H. **A criança em desenvolvimento**. Porto Alegre: Artmed, 2003. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B59-MJtz0U87dmJ2UDdoZkVTQzg/view>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BOYD, D.; BEE, H. **A criança em crescimento**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1869.htm>.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Caderno de Orientações Técnicas – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)**. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

BRASIL. **Plano Juventude Viva**. Disponível em: <<http://juventude.gov.br/juventudeviva/o-plano#.V3LYWLgrK00>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

BRASIL. **Perguntas e respostas do PETI**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_perguntas_respostas_redesenho_peti_2014.pdf.pagespeed.ce.65V3KkqhKq.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

BRASIL. **Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/carta-de-estrategias>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

BRASIL. **Agenda Juventude Brasil**. Disponível em: <https://issuu.com/secretariageralpr/docs/pesquisa_lan_amento_diagrama_o>. Acesso em: 15 maio 2016.

BRASIL. **Perguntas Frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/perguntas_e_respostas/PerguntasFrequentesSCFV_230315.pdf>. Acesso em: jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Reordenamento do SCFV: passo a passo**. Disponível em: <<file:///C:/Users/K%C3%A9ssia%20Oliveira/Downloads/Passo%20a%20Passo%20-%20Reordenamento%20SCFV.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/Protocolo%20de%20Gestaa3o_internet.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria MDS nº 134, de 28 de novembro de 2013**. Dispõe sobre o cofinanciamento federal do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), por meio do Piso Básico Variável (PBV), e dá outras providências. Disponível em: <<file:///C:/Users/K%C3%A9ssia%20Oliveira/Downloads/PORTARIA%20134%20201>>

3%20Servico%20de%20Convivencia%20e%20Fortalecimento%20de%20Vinculos.pdf
>. Acesso em: 25 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão 2012**. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <<http://livrozilla.com/doc/1492561/relat%C3%B3rio-de-gest%C3%A3o-snas---minist%C3%A9rio-do-desenvolvimento>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS**. Brasília: MDS, 2012; 2013; 2014. Disponível em: <<http://mds.gov.br/central-de-conteudo/assistencia-social/publicacoes-assistencia-social/>>. Acesso em: jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Projovem Adolescente**: adolescências, juventudes e socioeducativo: concepções e fundamentos. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Projovem Adolescente**: traçado metodológico. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual do SISC** – versões do gestor municipal e estadual. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/?page_id=154>. Acesso em: 26 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instrução Operacional SNAS nº 1/2014**. Orienta a atuação dos gestores, equipes de referência, trabalhadores dos Municípios, Estados e Distrito Federal em relação à articulação e integração às ações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV e o Programa Mais Educação – PME.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Apresentação Pensando estratégias de monitoramento e apoio técnico para a Proteção Social Básica, realizada no IX Encontro de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do SUAS**, em 30 jul. 2015.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012.

CIARALLO, Cynthia Rejanne Correa Araujo; ALMEIDA, Ângela Maria de Oliveira. **Conflito entre práticas e leis**: a adolescência no processo judicial. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-02922009000300014&lang=pt>. Acesso em: 20 mar 2016.

CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da Proteção Integral**: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação**: os dilemas da confluência perversa. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1983/1732>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (Org). **Reforma do Estado e política de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

EISENSTEIN, Evelyn. **Adolescência**: definições, conceitos e critérios. In: Adolescência e Saúde. Disponível em: http://www.adolescenciaesaude.com/detalhe_artigo.asp?id=167. Acesso em: 5 jul. 2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**: o minidicionário da língua portuguesa. 7ª Ed. Curitiba: Positivo, 2008.

FIGUEIREDO, Kênia Augusta. **Comunicação Pública e Assistência Social: um estudo sobre os processos comunicativos nos Centros de Referência de Assistência Social/CRAS**. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19915/1/2016_K%C3%AAniaAugustaFigueiredo.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez, 1983.

JANCZURA, Rosane. **Vulnerabilidade ou risco?**. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12173/8639>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

MENDEZ, Emílio Garcia; COSTA, Antonio Carlos Gomes. História da criança como história de seu controle. In: **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PAPALIA, D.; OLDS, S. W.; FELDMAN, R. D. **Desenvolvimento Humano**. Artmed Editora Ltda: São Paulo, 2009. Disponível em: file:///C:/Users/K%C3%A9ssia%20Oliveira/Downloads/Diane_E._Papalia_-_Desenvolvimento_Humano.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas e questões. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco J. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3ª Ed. Rio de Janeiro: 2011.

RIZZINI, Irene. **A infância perigosa (ou “em perigo de o ser...”)**: idéias e práticas correntes no Brasil na passagem do século XIX para o XX. Disponível em: <file:///C:/Users/K%C3%A9ssia%20Oliveira/Downloads/A%20Inf%C3%A2ncia%20perigosa%20texto%20Irene%20Rizzini.pdf>. Acesso em: 20 mar 2016.

SILVA, Enid R. A. da; OLIVEIRA, Raissa M. de. **O adolescente em conflito com a lei e o debate sobre a redução da maioridade penal**: esclarecimentos necessários. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/notatecnica_maioridade_penal>. Acesso em: 27. jun. 2016.

_____. **Os jovens adolescentes no Brasil: a situação socioeconômica, a violência e o sistema de justiça juvenil**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/160513_livro_dimensoes.pdf>. Acesso em: 27. jun. 2016.

SILVA, Enid R. A. da; BOTELHO, Rosana Ulhôa. **Dimensões da Experiência Juvenil Brasileira e Novos Desafios às Políticas Públicas**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/160513_livro_dimensoes.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016.

SOARES, J. F.; COLLARES, A. C. M. (26). **Recursos Familiares e o Desempenho Cognitivo dos Alunos do Ensino Básico Brasileiro**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, 49(3), 615-650.

ZUCCHETTI, Dinora Tereza; MOURA, Eliana Perez Gonçalves de; MENEZES, Magali Mendes de. Projetos Socioeducativos. **A naturalização da exclusão nos discursos de educadores**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v25n3/03.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

ANEXO

Roteiro para a entrevista com Liliane Neves do Carmo, Coordenadora Geral do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

1. No que consistiu o reordenamento do SCFV, deflagrado em 2013?
2. A decisão de reordenar o SCFV contou com a participação de quem?
3. Quais são as vantagens imediatas para os municípios que passaram a ofertar o SCFV após o reordenamento?
4. E para os usuários do serviço?
5. Quais são os desafios do SCFV no processo de reordenamento?
6. Como o SCFV contribui para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes?
7. Quais são os desafios e as estratégias para o trabalho com adolescentes na assistência social?

Entrevista realizada no dia 21/03/2016, na Coordenação Geral do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), situada à Avenida W3 Norte Quadra 515, Bloco B, Edifício Ômega, sala 222.