



Direitos de crianças e adolescentes



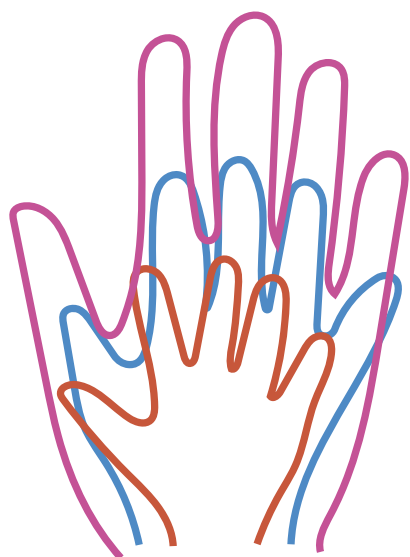
DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO
DE BELO HORIZONTE



Cartografia das controvérsias

Universidade Federal de Minas Gerais – Abril / 2024





Direitos de crianças e adolescentes

DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO
DE BELO HORIZONTE

Cartografia das controvérsias

REALIZAÇÃO:

UF *m* G

IEAT
UFMG

REDE
Transdisciplinar de Pesquisa com Crianças,
Adolescentes e Jovens da UFMG

 Polos
DE CIDADANIA

FINANCIAMENTO:


CMDCA
Conselho Municipal dos Direitos
da Criança e do Adolescente/BH

FMDCA
Fundo Municipal dos Direitos da
Criança e do Adolescente/BH

Biblioteca Professor Antônio Luiz Paixão - FAFICH
TEL. 3409-6318

Ficha catalográfica

D598

Direitos de crianças e adolescentes [recurso eletrônico] : diagnóstico do
Município de Belo Horizonte : cartografia das controvérsias / organização,
Maria Fernanda Salcedo Repolês, André Luiz Freitas Dias. - Belo
Horizonte : IEAT/UFMG, 2024.

1 recurso online (124 p. : il.) : pdf (Rede Transdisciplinar de Pesquisa
com Crianças, Adolescentes e Jovens)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-983686-3-0

1. Infância – Aspectos sociais . 2. Adolescência – Aspectos sociais.
3. Cidadania. I. Repolês, Maria Fernanda Salcedo. II. Dias, André Luiz
Freitas. III. Série.

CDD: 323.352

CDU: 361

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária - CRB-6/1390

Cartografia das controvérsias

Polos de Cidadania – UFMG

FICHA TÉCNICA DA PUBLICAÇÃO:

Organização

Maria Fernanda Salcedo Repolês

André Luiz Freitas Dias

Acompanhamento editorial

Márcio Rimet Nobre

Revisão

Dalva Aguiar Nascimento ME –

Intradoc Brasil

Diagramação e capa

Micrópolis

FICHA TÉCNICA DA PESQUISA:

Coordenação geral

Maria Fernanda Salcedo Repolês

André Luiz Freitas Dias

Equipe de pesquisa

Anna Bárbara Martins Ferreira Pinto

Cristiano Pereira Silva

Egidia Maria de Almeida Aiexe

Fernanda De Lazari Cardoso

Giselle Fernandes Corrêa

Mariana Ruas Rodrigues

Paulolinto Pereira Raquel Amarante

Raquel Amarante Nascimento

Susana Valéria Ribeiro

Vitória Maria Correa Murta

FICHA TÉCNICA FINANCIADORES DA PESQUISA:

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania
Subsecretaria de Direitos de Cidadania
Diretoria de Políticas para a Criança e o Adolescente
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – 2021/2024

Representantes da Sociedade Civil – Titulares

Ação Social Arquidiocesana – Providens
Agência de Iniciativas Cidadãs – AIC
Associação das Obras Pavonianas de Assistência
Associação Mineira de Reabilitação – AMR
Associação Profissionalizante do Menor de Belo Horizonte – ASSPROM
Fundação Oásis
Fundo de Aceleração do Desenvolvimento – FA.VELA
Grupo de Desenvolvimento Comunitário – GDECOM
Instituto Macunaíma de Cultura – Escola de Cidadania
Rede Cidadã

Representantes da Sociedade Civil – Suplentes

Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais – ADRA SUDESTE
Associação Mineira de Educação Continuada – ASMEC
Casa dos Meninos
Federação de Associações Sem Fins Econômicos de Minas Gerais – FASEMIG
Federação Nacional de Educação de Integração dos Surdos – FENEIS
Fundação CDL para Desenvolvimento Social da Criança e do Adolescente Grupo de Apoio à Adoção e à Convivência Familiar e Comunitária de Belo Horizonte – GAA-BH
Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania Saúde – AVANTE SOCIAL
Instituto Mano Down
Projeto Social Batista Regular

Representantes Governamentais – Titulares e Suplentes

Gabinete do Prefeito
Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania
Secretaria Municipal de Cultura
Secretaria Municipal de Educação
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
Secretaria Municipal de Fazenda
Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria Municipal de Saúde
Subsecretaria Municipal de Assistência Social

SUMÁRIO

1 A cartografia das controvérsias no diagnóstico dos direitos da criança e adolescente de Belo Horizonte: primeiros passos de uma trajetória	07
2 Os caminhos do diagnóstico: modos de escuta e de levantamento de dados	18
3 Controvérsia 1: Participação e controle social	26
3.1 Participação no CMDCA/BH, seus comitês e outras estruturas oficiais	27
3.2 A fragilização dos espaços de deliberação coletiva: estudo de caso	30
3.3 Entraves cotidianos à participação nos CRAS, CREAS e Centros Culturais	36
3.4 Formatos de participação de crianças e adolescentes	39
3.5 O que esta controvérsia nos ensina?	43
4 Controvérsia 2: interseccionalidade das violências estruturais de raça, de classe, capacitistas e de gênero	46
4.1 Interseção das violências no sistema socioeducativo em meio fechado	48
4.2 Interseção das violências nos serviços de proteção social e acolhimento institucional	50
4.3 Interseção das violências na acessibilidade a equipamentos e serviços públicos	61
4.4 O que esta controvérsia nos ensina?	63
4.5 Sugestões para a interseccionalidade das violências estruturais de raça, de classe, capacitistas e de gênero	64
5 Controvérsia 3: lógicas de institucionalização e de exclusão do espaço público	67
5.1 Patologização e medicalização	68
5.2 As normas socioeducativas versus a lógica das instituições totais	69
5.3 A controvérsia sobre o lugar da socioeducação	73
5.4 As normas do acolhimento institucional e a proteção integral	77
5.5 A institucionalização e sua interface com o desamparo das trabalhadoras, das famílias, e das crianças e adolescentes	79
5.6 O que esta controvérsia nos ensina?	81
5.7 Sugestões para as lógicas de institucionalização do espaço público	83
6 Controvérsia 4: território, exclusão e justiça espacial	85
6.1 Da descentralização à centralização das políticas públicas	87
6.2 As estratégias de intersetorialidade: descentralização e matriciamento	90
6.3 O paradoxo territorial do acesso às políticas públicas	92
6.4 O que esta controvérsia nos ensina?	97

7 Controvérsia 5: precarização indireta dos serviços públicos	99
7.1 O Ciclo de Precarização na Gestão Gerencial	100
7.2 Condições de Trabalho, Memória Institucional e Laicidade	105
7.3 O Novo Socioeducativo é novo?	109
7.4 O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente	112
7.5 O que esta controvérsia nos ensina?	118
8 O que aprendemos durante a trajetória do diagnóstico?	120
Referências	123

A cartografia das controvérsias no diagnóstico dos direitos da criança e do adolescente de Belo Horizonte: primeiros passos de uma trajetória



A 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizada pelo CMDCA/BH, entre 30 de novembro e 01 de dezembro de 2022, é a porta de entrada da pesquisa diagnóstica das políticas públicas e dos direitos de crianças e adolescentes de Belo Horizonte. Dois meses antes, a Rede Transdisciplinar de Pesquisa com Crianças, Adolescentes e Jovens da UFMG (Rede/UFMG) foi encarregada da execução do diagnóstico, por meio do termo de referência assinado entre a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), representando a Rede/UFMG, e o município de Belo Horizonte, representado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (SMASAC/PBH), impulsionado pela demanda do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA/BH) e financiado com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

Entre as primeiras ações dessa parceria, incluiu-se a participação nas reuniões do CMDCA/BH, de maneira periódica, especificamente por meio da Comissão de Políticas Públicas para a Infância e Adolescência (COMPPIA)¹, para alinhamento das ações e a implementação formal do termo junto à Prefeitura. Nas reuniões iniciais foram discutidos: o plano de trabalho e projeto que tinham sido

1 A COMPPIA é uma das seis comissões temáticas que compõem o CMDCA/BH.

submetidos à chamada pública, a percepção dos membros do CMDCA/BH sobre o diagnóstico anterior, realizado em 2013, e as expectativas que o conselho, por meio de sua comissão, tinha sobre este novo diagnóstico.

A partir dessas informações iniciais, as equipes que compõem a Rede/UFGM foram ao Campus da PUC São Gabriel, na Regional Noroeste da cidade, para participar da Conferência, como ouvintes, a convite do CMDCA/BH, sendo a equipe do Programa Polos de Cidadania responsável pela elaboração da cartografia das controvérsias, parte do eixo qualitativo da pesquisa.

Conforme consta no Caderno de Textos Orientadores distribuído aos participantes no evento, a Conferência foi precedida por 45 Conferências livres, comunicadas ao conselho, e por 9 Pré-Conferências Regionais, as pautas [...] estruturadas em cinco eixos temáticos:

1. Promoção e garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto pandêmico e pós-pandêmico;
2. Enfrentamento das violações e vulnerabilidades resultantes da pandemia de Covid-19;
3. Ampliação e consolidação da participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão e deliberação de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos seus direitos, durante e após a pandemia;
4. Participação da sociedade na deliberação, execução, gestão e controle social de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes considerando o cenário pandêmico;
5. Garantia de recursos para as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes durante e após a pandemia de Covid-19 (CMDCA-BH/PBH, 2022, p. 1).

Bruno Latour, autor seminal no desenvolvimento da metodologia aqui utilizada, reflete sobre a dificuldade de observar aquilo que chamamos de “o social”, já que este é construído, instável e heterogêneo. Assim, a proposta de Latour para estudar o social, isto é, observar o que a princípio é inobservável, é prestar atenção nas conexões, associações e alianças estabelecidas por actantes humanos e não humanos, que se organizam em rede. Ao falar em 'actantes', ele se refere a tudo aquilo capaz de produzir movimento gerando diferença. O movimento supõe um agir que nunca é solitário, já que necessita de interação (LATOUR, 2012).

O autor nos coloca, ainda, o desafio de incluir os objetos em nossa cartografia, discutindo não apenas os modos como os humanos interagem, mas como os não humanos fazem parte dessas interações, juntos, compondo uma paisagem. Os não humanos segundo esta teoria são todos os outros corpos que interagem no território com os corpos humanos, desde animais até máquinas e coisas. O social não tem uma medida comum e sua incomensurabilidade nos obriga a imaginar essas outras formas de apresentar as trajetórias das controvérsias (LATOUR, 2012).

Poder pesquisar a rede de interações dos actantes nos permite percorrer os caminhos para reagregar o social. Essa reagregação é complexa, já que ela se movimenta constantemente. E é assim que Latour introduz as controvérsias em sua teoria. Latour define as controvérsias como

pontos de inflexão sobre os quais os actantes disputam ou debatem com certa regularidade. Nessas discussões, eles se conectam e se aliam, mas também se separam e se distinguem. E esses arranjos constituem formas de organização em redes relativamente estáveis. Os actantes têm porta-vozes, atrizes e atores sociais que problematizam, debatem, discordam ou disputam entendimentos diversos sobre ideias, pensamentos, sentimentos, práticas e/ou ações em variados contextos e espaços, tanto físicos quanto virtuais, de conflitos e negociações (LATOURET, 2012). O movimento constante desses porta-vozes pode nos dar pistas sobre as trajetórias do social e de como os actantes “mantêm unidos os elementos que constituem uma rede, como se mesclam e se modificam fazendo novas conexões, assumindo estabilidades provisórias ou se desfazendo” (BARBOSA, s/d., p. 3).

Nesse sentido, a Conferência Municipal é uma porta de entrada, já que ali estavam presentes os principais porta-vozes da rede, atores e atrizes sociais imersos na aplicação da política para crianças e adolescentes em Belo Horizonte, em um ambiente que propicia a problematização e o debate, chama ao conflito e à negociação, além de acessar às conexões, associações e alianças entre humanos e não humanos. Uma vez que a rede é composta por inúmeros actantes humanos e não humanos, é necessário identificar aqueles que falam pela rede, e os que se apresentam como vozes discordantes.

Neste diagnóstico, delimitamos os porta-vozes das controvérsias que apareceram na 10ª Conferência e que reiteram sua presença ao longo do trabalho de campo: as crianças e os adolescentes a quem se dirigem as políticas, suas famílias, servidores da ponta, agentes contratados para a execução das políticas públicas, gestores, atores e atrizes do sistema de justiça, que agem complementarmente aos agentes do executivo, movimentos sociais, assim como pesquisadores das políticas em análise. Delimitamos ainda dois actantes não humanos que aparecem nessas interações, relacionando cada actante a seus porta-vozes.

Quadro 1 - Porta-vozes da cartografia das controvérsias no diagnóstico dos direitos de crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte.

ACTANTES	PORTA-VOZ	CHAVE DE CITAÇÃO
Usuários da política pública	Crianças	(C)
Usuários da política pública	Adolescentes	(A)
Usuários da política pública	Famílias	(F)
Poder executivo	Servidores da ponta	(SP)
Agentes econômicos	Agentes contratados para execução da política pública	(APP)
Poder executivo	Gestores públicos	(GP)
Sistema de justiça	Agentes do sistema de justiça com papéis complementares na execução	(SJ)

ACTANTES	PORTA-VOZ	CHAVE DE CITAÇÃO
Sociedade civil	Movimentos sociais	(MS)
Academia	Pesquisadores das políticas	(PP)
Cidade	Vários porta-vozes em disputa	CIDADE
Pandemia	Vários porta-vozes em disputa	PANDEMIA

Fonte: Elaboração para o estudo (2024).

Ao longo do relatório, usaremos a chave de citação do Quadro 1 para nos referirmos às falas dos porta-vozes, de modo a identificar como cada uma dessas posições se apresenta na controvérsia, mantendo o anonimato dos nossos interlocutores. Com essa legenda, queremos dar destaque aos papéis sociais de cada um desses porta-vozes na execução das políticas e, assim, tornar evidente, ao longo do diagnóstico, como esses papéis implicam também posições dos actantes da rede que traçam trajetórias da controvérsia e dão caminhos possíveis de reagregação do social². Assim, os porta-vozes externalizam perspectivas e disputas que constituem as chaves de compreensão das políticas públicas de direitos da criança e do adolescente em Belo Horizonte. Optamos ainda por identificar o gênero do porta-voz por meio da flexão do artigo para ressaltar os papéis sociais de gênero nas posições dos porta-vozes e, por conseguinte, de mobilização dos actantes.

As interações entre os atores e atrizes sociais já nas disputas e debates da 10ª Conferência nos permitiriam rascunhar inicialmente o que buscamos, de acordo com o quadro proposto por Silva e Barbosa (2018), adaptado da obra de Venturini.

Quadro 2 - Particularidades/Qualidades das Controvérsias.

PARTICULARIDADES/ QUALIDADES	EXPLICAÇÃO	PARTICULARIDADES/ QUALIDADES	EXPLICAÇÃO
Controvérsia Fria	É aquela que não existe enfrentamento, resistência ou luta, na qual todos os atores estão dispostos a negociar, a acatar o que está em jogo. A cartografia decorrente poderá ser desinteressante e limitada.	Controvérsia Quente	É aquela fervida, viva, na qual as coisas estão em ebulição e acontecendo, mesmo que o número de atores envolvidos seja pequeno.

2 LATOUR, 2012.

PARTICULARIDADES/ QUALIDADES	EXPLICAÇÃO	PARTICULARIDADES/ QUALIDADES	EXPLICAÇÃO
Controvérsia Passada	É aquela em que as questões já foram resolvidas, ou seja, uma discussão foi fechada e um acordo selado, sendo assim, não mais existe controvérsia. Contudo, ela poderá ser reaberta a qualquer momento.	Controvérsia Presente	É aquela na qual a vida coletiva é mais presente, mais complexa e os atores estão protestando, fazendo com que os conflitos cresçam mais intensamente.
Controvérsia Ilimitada	É aquela que possui um debate estimulante, exige muito tempo e trabalho para ser cartografada, assim, é importante ser realista e ciente dos recursos que se dispõe.	Controvérsia Limitada	É aquela que é restrita a um assunto específico, sendo assim, de maior 'facilidade' para se analisar.
Controvérsia Subterrânea	É aquela invisível, secreta, que acontece em grupos reservados com que os atores estejam envolvidos em atitudes ignoradas e/ ou sigilosas.	Controvérsia Revelada	É aquela observável e aberta, pelo menos a debates públicos.

Fonte: Silva e Barbosa (2018).

De acordo com Venturini (2009), as controvérsias possuem algumas características que precisam ser observadas e descritas de maneira detalhada: (1) participação de diferentes actantes, humanos e não humanos; (2) entendimento dinâmico e instável do social, tomado muitas vezes como definitivo e sólido, mas que pode ser compreendido a partir de múltiplas perspectivas e como ponto de partida de inúmeros questionamentos, dissensos, conflitos e múltiplas construções; (3) resistência a qualquer tentativa de redução e simplificação.

A proposta metodológica da Cartografia das Controvérsias não visa isolar o objeto analisado de suas trajetórias e conexões com as diversas realidades vivenciadas, mas sim compreendê-lo na sua dinamicidade da vida e na sua movimentação permanente.

O desafio da nossa equipe ao longo do diagnóstico era delimitar e sintetizar controvérsias quentes, porém sem ignorar as frias, ou seja, os consensos de base já construídos entre os actantes, mas que poderiam ser retomados a qualquer momento na dinâmica de debate. Além disso, precisávamos apresentar controvérsias presentes e limitadas, já que o diagnóstico nada mais é do que um retrato de um tempo-espaço específico. No nosso caso, uma reflexão sobre o universo de execução da política municipal de crianças e adolescentes observada no período de 18 meses, entre setembro de 2022 e fevereiro de 2024. E a observação durante esse período compreenderia uma análise retrospectiva dos últimos 10 anos de política, considerando que nosso ponto de partida era o último diagnóstico encomendado pelo CMDCA/BH em 2013, que começamos a ler nos primeiros dois meses de projeto.

Em relação ao espaço, trata-se de um diagnóstico sobre as políticas públicas de crianças e adolescentes de Belo Horizonte, porém, existem alguns recortes nesse vasto meio que nos colocaria no emaranhado de temas amplos, para os quais não haveria tempo ou recursos de análise.

Assim, o diagnóstico tem o foco principal na situação de crianças e adolescentes mais vulnerabilizados e nas políticas que mais diretamente afetam esses grupos. Porém, em outro sentido, nosso olhar é ampliado porque, por exemplo, não é possível analisar as políticas municipais de crianças e adolescentes sem incursionar por vezes nas políticas para jovens e na escuta dos jovens, ou, ainda, compreender como as políticas repercutem nas famílias. Nesse sentido, as controvérsias ilimitadas são um pano de fundo da análise, mas aquelas aqui apresentadas são delimitadas nas sínteses propostas a partir da consideração do tempo e do espaço.

Por último, as controvérsias a serem mapeadas eram as reveladas, abertas no debate público e em circulação entre os porta-vozes das políticas de crianças e adolescentes. O que não exclui a nossa atenção para o subterrâneo, controvérsias que poderiam permear as reveladas em um movimento de associações entre os diversos elementos (LATOUR, 2013, p. 33).

A Conferência Municipal nos deu abertura para mapear as controvérsias porque ela envolve essa dinamicidade no debate e na votação das propostas, que abrange a emergência de polêmicas, conflitos, discursos e ações. Os cinco eixos temáticos estruturantes já eram indicativos de “controvérsias quentes e presentes” (VENTURINI, 2009) da política municipal. E aqui destacamos algumas palavras-chave que aparecem nesses cinco eixos temáticos:



Figura 1 - Nuvem de palavras a partir dos eixos temáticos da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Fonte: Elaboração para o estudo (2024).

Nesse exercício de criação de uma nuvem de palavras, a partir dos eixos da Conferência e da escuta das expectativas dos membros da COMPPA e do CMDCA/BH, alguns pontos se delinham para nossa equipe: (1) a centralidade e o protagonismo de crianças e adolescentes na elaboração, deliberação e execução das políticas públicas; (2) a pandemia como um evento que atravessa as controvérsias e modifica a perspectiva de execução das políticas públicas; (3) a vulnerabilidade e as violações de direitos como desafios principais à gestão, garantia, proteção e controle social. Nos termos do Caderno de Textos Orientadores da 10ª Conferência: “Sabemos que o contexto pandêmico impôs complexos desafios à efetivação de políticas públicas e ações de proteção e promoção de direitos de crianças e adolescentes. Recrudesceram vulnerabilidades e desproteções” (CMDCA-BH/PBH, 2022, p. 2).

Ao usar o termo “sabemos” os organizadores da 10ª Conferência sinalizam um pressuposto, um ponto de partida, que marca o evento e a execução das políticas públicas em Belo Horizonte. Cartografar as controvérsias teria que levar em conta esse pressuposto enunciado, mas também se propor a perscrutar o que não está dito nesse pressuposto; realidades vivenciadas que permanecem subterrâneas, constituindo camadas distintas de diversas formas de existir no mundo.

Na mesa de abertura da Conferência, uma (A) de 17 anos e moradora da Regional Norte que participou da Pré-Conferência Regional frisou que aquele era um “espaço de voz da criança e do adolescente”³. Para ela, ainda não há escuta e consideração das opiniões de crianças e adolescentes na política pública. E sobre a relação entre adultos, de um lado, e crianças/adolescentes, do outro, ela diz: “somos uma dupla”⁴. O tom dado por esta (A) é repetido ao longo de toda a Conferência, não apenas nos grupos de trabalho divididos por eixos, como também nas incursões culturais, no café e nos corredores.

O que parece ser uma controvérsia fria, ou seja, um consenso assentado entre os actantes de que crianças e adolescentes têm que participar da formulação das políticas públicas, ressurgue como uma controvérsia quente, pois a questão é como fazer com que essa participação aconteça e seja efetivada. Nesse sentido, a questão ainda está longe de ser resolvida.

O saguão da Conferência estava cheio muito antes do início do segundo dia de debates, tomado sobretudo por adolescentes que em poucos minutos fizeram uma roda e iniciaram um *slam*⁵. Cada uma das poesias fazia eco a um tema comum: o que é ser e como sente um(a) adolescente negro(a) de periferia, vivendo em uma cidade hostil, racista, classista, que o(a) segrega dos espaços e só lhe deixa a opção de se colocar como resistência?

Ao longo da rodada de perguntas e comentários, após a abertura da Conferência, um (SP), professor atuante na Regional Leste, refere-se ao mês de realização do evento, novembro, mês da consciência negra no Brasil. Reflete sobre o que esse mês significa e chama os presentes a colocarem

3 Fala de abertura da representante dos adolescentes na 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

4 Fala de abertura da representante dos adolescentes na 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

5 Desafio de poesias faladas, termo originado da palavra em inglês “batida” ou “pancada”.

o racismo como tema central. Outro comentário parte de um (PP), estudante de psicologia, que também coloca a questão do racismo como temática a ser debatida. Ele acrescenta o machismo e questões de orientação sexual como elementos de um debate sobre preconceito que, segundo ele, não deve ser visto apenas como fenômeno social, mas como algo inserido nas instituições que aplicam a política pública. O (SP) e o (PP) são homens negros.

Certamente, a fala mais contundente da abertura da Conferência parte de um (APP), educador social, também um homem negro, que foi institucionalizado com 10 anos de idade, permanecendo nessa condição até os 18 anos. Ele indaga qual o caminho percorrido por crianças e adolescentes institucionalizados em abrigos: as ruas ou a faculdade? A sua experiência é que ele próprio é uma exceção no sistema, pois a maioria de seus amigos saiu do acolhimento para “as ruas, as drogas e a morte”⁶. Há uma palavra que é exaustivamente repetida por ele ao longo de sua intervenção, quando se refere à melhoria mais urgente na execução das políticas públicas, sobretudo as de acolhimento institucional: humanização.

As falas de abertura dos (GP)s na Conferência estão alinhadas entre si e focam na “situação de calamidade” e nos desafios de fazer política pública nesse contexto. A pandemia da Covid-19 é então apresentada para todos como mais um actante não humano da cartografia. A fala do (GP) desenha uma paisagem completa da ação da pandemia: “crise financeira, sanitária, fome, aumento de pessoas em situação de rua”⁷.

A perspectiva de saída da crise é resumida por um dos (GP)s: “fazer junto em rede e [de forma] intersetorial”⁸. Por sua vez, a solução aparece também como uma perplexidade ao longo das falas dos (GP)s. Como fazer em rede e de forma intersetorial? A resposta é apresentada também como uma pergunta.

Outro objeto que aparece já na abertura como atriz social da cartografia é a cidade, entendida como espaço, como território, na interação com os demais atores e atrizes sociais. O território e os espaços são elementos importantes da percepção das relações e das dinâmicas das controvérsias. Eles também falam conosco e nos dão um substrato material, objetual e concreto sobre o social (LATOURET, 2012). Assim, a cidade não é um mapa plano sobre o qual as coisas acontecem. O espaço é interação entre humanos e não humanos; a cidade é uma atriz social nesse sentido.

Essa presença já é clara na forma como se organiza a dinâmica da Conferência. As Pré-Conferências são realizadas de acordo com a divisão territorial básica e oficial da Prefeitura de Belo Horizonte, em suas nove regionais. A cada fala, as pessoas se apresentam referindo-se também ao seu pertencimento a uma Regional. Porém elas também utilizam outras denominações territoriais

6 Fala na abertura do convidado especial da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

7 Fala na abertura do representante da assistência social na 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

8 Fala na abertura do representante do CMDCA-BH na 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

que estão presentes em seu cotidiano e marcam a forma como elas ocupam o espaço da cidade. Elas referem-se aos bairros e às vilas e favelas: “vim da favela do Sumaré”⁹, “sou do Vila Fazendinha”¹⁰, “o Barreiro, minha região, é referência em cultura, uma das melhores”¹¹, “sou do CRAS da Nova Cachoeirinha”¹². Assim, as identidades se confundem e se fundem com o espaço, constituindo corpos-territórios (HAESBAERT, 2020).

Curioso perceber que uma parte dos (GP)s e todos os (SJ)s presentes à Conferência omitem, em suas apresentações, a informação territorial, o que não deixa de ser um aspecto crucial de uma reflexão sobre o território e a cidade como atores sociais da cartografia das controvérsias.

Quem omite é, via de regra, branco e tem marcadores sociais de classe alta. Ninguém ao longo da Conferência se apresenta como morador do Belvedere, Mangabeiras, Lourdes, Savassi, Funcionários, Santo Agostinho, Cruzeiro¹³. Moradores destes bairros não estão presentes, ou esta informação não é relevante para os objetivos da Conferência? O que essa ausência na declaração territorial poderia revelar sobre as políticas públicas de crianças e adolescentes na cidade de Belo Horizonte? O que esta ausência diz sobre os corpos-territórios da cidade?

O *slam* nos corredores da Conferência também remete às referências territoriais e aos espaços de exclusão social: “periferia”, “criado nas margens de BH”, “poesia para bagunçar o centro”, “a quebrada” são algumas das expressões que aparecem nas poesias ovacionadas pelas crianças e pelos adolescentes presentes. Nos cantos, esses lugares de liberdade e de pertencimento se contrapõem a outros institucionalizados, sobretudo ao do socioeducativo.

Participação e controle social; violências estruturais de raça, classe, capacitistas e de gênero; estratégias territoriais de execução das políticas; lógicas de institucionalização e de exclusão dos espaços públicos; e a precarização das políticas, sobretudo durante e após a pandemia de Covid-19 são pontos que aparecem nas manifestações de todos os porta-vozes presentes na Conferência. Naquele primeiro momento de participação da equipe da Rede/UFGM, esses pontos não tinham ainda sido sistematizados, como o fazemos neste relatório final. Eles faziam parte de nossas percepções iniciais e anotações de diários de campo.

As controvérsias que aqui se apresentam enumeradas de 1 a 4 foram construídas retrospectivamente a partir da trajetória que se inicia na Conferência e que se desdobra nos seminários temáticos organizados pela Rede, nas entrevistas, na participação como ouvintes em reuniões

9 Vila com cerca de 1.500 habitantes localizada na Regional Noroeste de Belo Horizonte. Fala de apresentação da representante dos Conselhos Tutelares na 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

10 Vila que pertence ao aglomerado da Serra, maior favela de Belo Horizonte, localizada na região centro-sul. Fala na abertura do convidado especial da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

11 Barreiro é uma das nove regionais da cidade, localizada na extremidade sul, limítrofe com os municípios de Ibirité, Contagem, Brumadinho e Nova Lima. Fala na abertura do representante do CMDCA-BH na 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

12 Cachoeirinha é um bairro da região Nordeste de Belo Horizonte. Identificação de SP no momento de perguntas e comentários do público na abertura da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

13 Bairros da Regional Centro-Sul de Belo Horizonte com os maiores IDHMs da cidade conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD Brasil, Ipea e FJP, 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>.

oficiais, e nas visitas técnicas. Este percurso será mais bem detalhado na parte II deste Relatório. A controvérsia 5 decorre dos ditos e não ditos que se delineiam de maneira menos explícita, que vão surgindo de formas transversais e indiretas, mas que, repentinamente, é dita por alguém e escancarada enquanto tal. Esta dinâmica é também desatada nas outras 4 controvérsias, de maneira inversa, ou seja, do explícito para o implícito. Essas 4 parecem ser controvérsias reveladas, o que não deixa de comportar aspectos implícitos e subterrâneos. A controvérsia 5 é subterrânea, mas aparece explicitamente em momentos chave de interpretação dos porta-vozes, como será mostrado ao longo do relatório. As controvérsias 1 e 5 relacionam-se com escolhas da gestão das políticas que normalmente estão no nível macropolítico, as controvérsias 2, 3, e 4 percorrem os caminhos da micropolítica.

No final da cerimônia de abertura da 10ª Conferência, a pergunta de uma (GP) é um dos momentos de revelação dessa última controvérsia. Ela pergunta o que aconteceu com os FOCAs, referindo-se aos Fóruns Regionais dos Direitos da Criança e do Adolescente estabelecidos na Resolução CMDCA/BH/BH nº 121/2015 que regulamentou a questão depois de decisões tomadas na 8ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conforme a citada resolução, os fóruns regionais têm três competências:

- I – promover a articulação regional entre órgãos governamentais e entidades/organizações não governamentais de defesa, promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da participação de outros atores envolvidos com os mesmos;
- II – promover o debate em torno de temas relativos aos direitos das crianças e dos adolescentes;
- III – promover o protagonismo infantojuvenil. (CMDCA/BH. Resolução nº 121/2015, art. 1º, parágrafo único).

De acordo com a (GP) essas políticas públicas dos fóruns regionais permitiam a análise interseccional, pois uniam a rede em um mesmo espaço de debate, estavam arraigados territorialmente, propiciavam um debate sobre questões características da diversidade da cidade, além do diálogo do poder público com a sociedade civil, seja com aqueles que executavam as políticas subsidiariamente, ou com os movimentos sociais e coletivos territorialmente definidos. Ela então exclama: “foram extintos não sei porquê!”.¹⁴

Essa observação assinala os pontos chave das controvérsias que se relacionam diretamente à gestão das políticas: (1) o papel da participação e do controle social (controvérsia 1); (2) o *locus* de tomada de decisão, se centralizado ou descentralizado, o que depende da compreensão territorial da cidade (controvérsia 3); e (3) a forma de prestação de serviço público, se direta ou indireta, e sua relação com o território de execução da política (controvérsia 5).

Se a 10ª Conferência nos possibilitou um rascunho inicial das controvérsias, na parte III do Relatório vamos desenvolver cada uma delas a partir das cinco lentes sugeridas por Venturini (2010).

14 Fala de gestora pública no momento de perguntas e comentários do público na abertura da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Segundo ele, a cartografia de controvérsias não requer uma teoria, um protocolo ou a adoção de um procedimento específico, o que possibilita o seu uso em distintos estudos, de naturezas e concepções diversas. No entanto, ele propõe aos interessados no emprego da proposta metodológica a consideração de cinco lentes de observação, ou melhor, de deslocamento de suas perspectivas de análise das possíveis camadas constituintes das controvérsias, de modo a explicitar múltiplas interferências e transformações.

A primeira lente consiste nas declarações, manifestações e discursos acerca das controvérsias.

A segunda lente busca identificar as atrizes e os atores de tais declarações, considerando o dito e o não dito, o gestual, os silêncios, as vestimentas e objetos utilizados, as posições e as dinâmicas das falas e das atuações nas diversas cenas, interações e cenários.

A terceira lente sugere a identificação das redes que entrelaçam as atrizes e os atores, assim como suas funções e seus papéis desempenhados.

Por meio da quarta lente, observa-se e descreve-se o posicionamento das atrizes, dos atores, suas redes de aliança e de confrontação.

Por último, a quinta lente diz respeito às cosmopolíticas acerca das controvérsias, os possíveis novos posicionamentos críticos e reflexivos gerados e transformados durante os conflitos e as disputas estabelecidas ao longo do tempo e do espaço.

Na sequência, na parte II do relatório, vamos falar de: passos subsequentes à Conferência; como se estruturou o estudo, se planejou o percurso e se delimitaram os modos de escuta e de levantamento de dados. Assim vamos dar mais detalhes sobre a metodologia da cartografia das controvérsias na forma como ela foi sendo empregada para o estudo diagnóstico.

Oc caminhos do diagnóstico: modos de escuta e de levantamento de dados



A participação da equipe de pesquisa na 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi seguida por reuniões periódicas semanais entre os pesquisadores. Inicialmente, conversamos sobre nossas percepções a respeito da experiência da Conferência. Interessavam-nos tanto os temas que foram discutidos e votados quanto a forma de organização e as dinâmicas estabelecidas em torno dos eixos temáticos estruturantes. A partir dessas primeiras percepções e debates, iniciamos o traçado da cartografia das controvérsias.

Paralelo a esse trabalho, mantivemos reuniões periódicas semanais com o grupo de pesquisadores mais ampliado da Rede/UFMG para pensarmos as estratégias conjuntas de campo e como alcançar os objetivos mais ampliados da pesquisa. Também passamos a frequentar reuniões da COMPPA e do CMDCA/BH, que nos permitiram iniciar a escuta de (GP)s e (APP)s. Essas escutas permitiram que chegássemos ao rol de visitas e de pedidos de informações a equipamentos públicos e contratados com a finalidade de se realizarem conversas, escutas, observações e levantamento de informações com os actantes do poder executivo e judiciário, atores econômicos, sociedade civil, academia e usuários dos serviços.

As conversas realizadas com esses actantes foram estruturadas de forma flexível, em torno de temas levantados a partir das percepções iniciais e anotações de diários de campo, com o intuito de aprofundar as percepções e propor as controvérsias, considerando as interações e observações entre os pesquisadores e os actantes e entre os actantes entre si.

É importante ressaltar que as ações realizadas durante todo o percurso metodológico foram consideradas a partir das cinco lentes de observação propostas por Venturini (2010) que,

conforme já mencionado, permitem o deslocamento de perspectivas de análise das possíveis camadas que constituem as controvérsias e a explicitação das múltiplas interferências e transformações vivenciadas.

Por sua vez, os encontros de trocas de percepções e alinhamentos entre as equipes da Rede/UFMG proporcionaram tanto o amadurecimento em relação às percepções e a elaboração das controvérsias quanto à construção conjunta de um cronograma de visitas aos equipamentos públicos e de entrevistas com os porta-vozes dos actantes.

Na sequência, dedicamo-nos às visitas de campo, realizadas algumas vezes em conjunto com outras equipes da Rede/UFMG, sendo que, nesses casos, cada equipe atuou com vistas a desenvolver seu respectivo trabalho de campo. As visitas e atividades executadas foram:

- visitas, escuta e observação junto aos CRAS, CREAS e Centros Culturais;
- visitas, escuta e observação junto aos agentes de unidades socioeducativas;
- visitas, escuta e observação junto às unidades de acolhimento institucional para crianças;
- visitas, escuta e observação junto às unidades de acolhimento institucional para adolescentes;
- estudos de casos de retiradas de bebês por questões relacionadas ao uso prejudicial de álcool e outras drogas, à pobreza e à situação ou trajetória de vida nas ruas da cidade;
- quatro seminários mensais com porta-vozes referenciados e experientes em suas respectivas políticas;
- entrevistas semiestruturadas com porta-vozes selecionados por expertise técnica, envolvimento em atividades da ponta e da gestão, e experiência teórica e temática;
- um workshop para apresentação dos resultados parciais e trocas e escuta com porta-vozes referenciados;
- análise do orçamento e planejamento da Política de Infância e Juventude;
- participação em reuniões do Fórum de Abrigos de Belo Horizonte;
- acompanhamento das reuniões do COMPPA.

As visitas realizadas pelas equipes do Programa Polos estão organizadas a seguir. Nessas visitas, foram conduzidas algumas entrevistas semiestruturadas, enquanto outras foram marcadas na sede do Programa Polos de Cidadania, na Faculdade de Direito da UFMG. As citações utilizadas ao longo do relatório provêm desses dois momentos e não foram identificados por data ou equipamento para evitar o risco de identificação dos porta-vozes colaboradores da pesquisa, de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) assinado por eles e com os termos do projeto aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa.

Quadro 3 - Visitas técnicas realizadas pelas equipes do Polos.

EQUIPAMENTO	REGIONAL	DATA DA VISITA
Abrigo Irmão Fábio	Leste	19 set. 2023
Casa Bem-te-vi UAI TI- TVR	Venda Nova	04 ago. 2023
Casa dos Anjos	Venda Nova	31 jul. 2023
Casa dos Irmãos	Noroeste	14 set. 2023
Casa Esperança III UAI TVR	Venda Nova	11 ago. 2023
Casa Lucas	Pampulha	05 out. 2023
Casa Mãos de Maria	Oeste	14 ago. 2023
Casa Tia Branca	Venda Nova	04 set. 2023
Centro Cultural Alto Vera Cruz	Leste	04 jul. 2023
Centro Cultural Vila Fátima	Centro-Sul	19 set. 2023
Centro Cultural Vila Marçola	Centro-Sul	19 set. 2023
CRAS Pedreira Prado Lopes	Noroeste	12 jul. 2023
CRAS Petrópolis	Barreiro	04 abr. 2023
CRAS Vila Cemig	Barreiro	10 abr. 2023
CRAS Zilah Spósito	Venda Nova	16 ago. 2023
CRAS Centro Sul (reunião conjunta com Vila Fátima, Vila Marçola, Vila Santa Rita de Cássia e grupo da Atenção Básica)	Centro-Sul	19 set. 2023
CREAS Barreiro	Barreiro	07 jul. 2023
CREAS Centro-Sul	Centro-Sul	19 set. 2023
CREAS Norte	Norte	11 set. 2023
CREAS Oeste	Oeste	04 set. 2023
CREAS Venda Nova	Venda Nova	16 ago. 2023

EQUIPAMENTO	REGIONAL	DATA DA VISITA
Lar Esperança Francisca Paula de Jesus – Unidade III/UAI TVR	Noroeste	27 jul. 2023
Unidade Socioeducativa Santa Amélia	Pampulha	14 jul. 2023
Unidade Socioeducativa São Jerônimo	Leste	04 ago. 2023
Unidade Socioeducativa São Benedito	Leste	01 ago. 2023

Fonte: Elaboração para o estudo (2024).

Os seminários mensais foram momentos especiais de refinamento das percepções de todas as equipes e especialmente úteis para o amadurecimento das controvérsias que estavam sendo propostas pela equipe do Programa Polos de Cidadania. Os temas trabalhados foram: Política Cultural, Política de Assistência Social, Socioeducação, e Segurança Pública/Letalidade Policial. Os temas e porta-vozes selecionados foram uma construção conjunta da Rede/UFMG nos momentos de interação entre as equipes.

Para a escolha dos porta-vozes foram consideradas a alta experiência nos temas e na execução das políticas, assim como a recorrência de questões problematizadas ao longo das visitas de campo. Durante os seminários foi possível mapear os atores e as atrizes sociais, seu posicionamento enquanto porta-vozes dos actantes, as redes, e os confrontos que surgem com outros atores e atrizes sociais, inclusive internamente ao um mesmo actante. O fato de os encontros serem sempre presenciais foi importante também para a observação do gestual, das vestimentas, das posições e das interações entre actantes humanos e não humanos.

Os encontros ocorreram sempre na Faculdade de Direito da UFMG, localizada no centro da cidade de Belo Horizonte. As citações utilizadas ao longo do relatório que provêm desses momentos foram identificadas por data e tema, mas sem a enunciação dos convidados, para evitar o risco de identificação dos porta-vozes colaboradores da pesquisa, de acordo com os termos do projeto aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa.

Outra atividade realizada pela equipe foi o acompanhamento das reuniões do CMDCA/BH, e, sobretudo, às realizadas pela COMPPA, como ouvintes e observadores, na qualidade de pesquisadores e elaboradores do diagnóstico. Tal oportunidade proporcionou, ao longo de toda a pesquisa, a ampliação do espaço de observação e de mapeamento das controvérsias que se revelavam nas interações e na dinâmica da circulação dos debates entre os porta-vozes das políticas de crianças e adolescentes.

Essas reuniões também eram importantes por concentrar parte dos actantes das políticas públicas e mostrar as dinâmicas de trânsito e permeabilidade das decisões. Assim, elas eram especialmente úteis na aplicação da primeira lente sugerida por Venturini, que consiste nas declarações, manifestações e discursos acerca das controvérsias. Mesmo elas sendo acompanhadas por meio virtual, foi possível observar, ainda a partir da segunda lente, o gestual, silêncios,

posições e dinâmicas de fala e atuações nos cenários constituídos, sendo o próprio meio virtual um actante dessas interações. Esses também eram espaços que permitiam perceber os posicionamentos das atrizes, dos atores, suas redes de aliança e de confrontação (4ª lente de Venturini). Era o espaço por excelência das cosmopolíticas acerca das controvérsias, e da visibilização de novos posicionamentos críticos e reflexivos gerados e transformados durante os conflitos, além das disputas estabelecidas ao longo do tempo e do espaço (5ª lente de Venturini).

O Workshop da Rede Transdisciplinar de Pesquisa com Crianças, Adolescentes e Jovens da UFMG foi um importante marco na pesquisa, ocorrido em 20 de outubro de 2023, pois se deu em um momento já avançado de coleta de dados, trabalho de campo e produção de relatórios parciais. Foi um momento de encontro entre todos os componentes das equipes da Rede de Pesquisa com os interlocutores que estiveram conosco em todos os seminários temáticos e os membros do CMDCA/BH. Ele ocorreu no campus Pampulha da UFMG, no Auditório 2 da Faculdade de Ciências Econômicas.

O objetivo do Workshop foi o de apresentar os resultados parciais e debatê-los para o aprofundamento do diagnóstico e também possibilitar ajustes para o percurso final na pesquisa. Na ocasião, tivemos a presença de um painelistas convidado, Assis da Costa Oliveira, que foi coordenador na Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, para abordar os principais desafios nacionais dos direitos e das políticas públicas de crianças e adolescentes. Ele os resumiu em sete pontos.

O primeiro desafio mencionado foi o da produção de diagnósticos diante do que chamou de “apagão de dados”. Há problemas de ausência de dados confiáveis, regulares, transparentes e consistentes. Há também a dificuldade de acesso aos dados. As áreas que ele aponta como mais deficitárias são as do socioeducativo, orfandade, grupos étnicos, violência sexual e trabalho infantil. Ele ressalta ainda a pandemia da Covid-19 como um evento total que desencadeou uma mudança profunda, o que repercutiu nos problemas já acumulados em relação aos dados.

O segundo desafio citado refere-se a dotação e planejamento orçamentário, mencionando a falta de diagnóstico que aponte dentro do ciclo orçamentário os processos de tomada de decisão que, por sua vez, devem ser rápidos e eficientes.

O terceiro desafio refere-se às políticas de formação continuada do sistema de garantias de direitos. Essa é uma forma de valorizar o ECA, o Sinase, além de preparar gestores, executores e atores das políticas públicas com crianças e adolescentes. Ele aponta a experiência de ensino à distância da Escola Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como das escolas de Conselhos Municipais, como boas práticas para propiciar essa formação. Ressalta ainda a urgência de se proceder à formação no âmbito dos Conselhos Tutelares que está defasada há anos.

O quarto ponto refere-se ao fortalecimento dos Conselhos Municipais. Segundo sua avaliação, houve um enfraquecimento desses conselhos ao longo do tempo, além de capturas políticas e perdas nos focos de atuação. Por outro lado, as experiências de conselhos atuantes demonstram a diferença positiva que isso faz na execução das políticas públicas com crianças e adolescentes. Ele defende uma estrutura própria para conselhos, equipamentos, espaço físico, estrutura administrativa e outros implementos que garantam seu funcionamento.

O quinto ponto é o fortalecimento da sociedade civil na participação e no controle social das políticas públicas com crianças e adolescentes, aproximando os âmbitos federal e municipal. Ele menciona as “caravanas” como um modelo estratégico que, entre outros ganhos, propiciou a aproximação entre os âmbitos federal e municipal, o que fortalece as políticas.

O sexto ponto trata do fortalecimento da participação das(os) adolescentes – Comitês de Participação Adolescente – e das crianças no controle social e na tomada de decisão dos seus direitos. Nesse sentido, as estratégias de participação não podem se transformar em um dever para elas a ponto de esgotá-las, além do que precisam incidir efetivamente nas políticas. Para isso, seria preciso repensar metodologias, espaços, linguagens e ferramentas usadas para essa participação.

Finalmente, o sétimo e último ponto citado, refere-se à necessidade de ampliação de debate sobre a diversidade de crianças e adolescentes em aspectos como a tradicionalidade, religiosidade, migrantes, etnicidade e indígenas. Nesse sentido, as políticas públicas precisam tornar centrais discussões sobre subnotificação étnica e sua incidência sobre esses grupos.

A importância desse panorama em nível nacional para o diagnóstico que estava em curso, foi a de balizar as discussões e consolidar os pontos em comum que foram encontrados ao longo da pesquisa, no nível municipal. Partimos do pressuposto que as políticas públicas de crianças e adolescentes de Belo Horizonte têm que estar de acordo com a política nacional e seguir os princípios constitucionais e legais estabelecidos pelo Brasil.

Cada um desses aspectos será discutido ao longo do relatório. Além disso, outras contribuições do Workshop serão retomadas ao longo do texto. Ao final, na parte que nomeamos de “O que aprendemos durante a trajetória de realização do diagnóstico?” voltaremos a cada um desses desafios para fazermos uma avaliação do próprio diagnóstico e de nosso processo de pesquisa. Ainda nesta parte inicial, serão feitas algumas considerações sobre o acesso aos dados na pesquisa.

Em 8 de dezembro de 2022, ingressamos com o pedido de anuência do Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG, por meio da Plataforma Brasil, do Ministério da Saúde. Desde as primeiras reuniões com a COMPPA, colocou-se a necessidade de anuência do Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria de Saúde, além da aprovação da UFMG. A Plataforma Brasil permite o trâmite conjunto em vários comitês de ética, concentrando os documentos e o processo. A UFMG deu a anuência em 23 de abril de 2023, o que nos permitiu avançar na obtenção dos dados da pesquisa. Porém, o processo no Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria de Saúde do município foi descontinuado na etapa de cumprimento de diligências porque essas chegaram em 01 de dezembro de 2023, já no final do projeto e não haveria mais tempo hábil para o levantamento e análise dos dados liberados a partir dessa aprovação. Assim, os dados que dependiam da aprovação do Comitê de Ética da Secretaria de Saúde não foram acessados e analisados. Os dados referentes à saúde foram obtidos em plataformas públicas de acesso à informação, conforme explicado no relatório quantitativo da pesquisa e por meio das pesquisas qualitativas. No caso da cartografia das controvérsias, quando essas se referem à saúde, o modo de obtenção das posições e percepções seguiu os passos metodológicos aqui descritos e anuídos pelo Comitê de Ética da UFMG. Não acessamos nenhum dado que exigia a aprovação do Comitê municipal.

Com este trâmite em andamento, somente em maio de 2023 soubemos da necessidade de obter cartas de anuência institucional de cada uma das secretarias do município. As tratativas para obtenção das anuências institucionais também tiveram alguns obstáculos burocráticos. O fluxo determinado pela COMPPIA é que nossas equipes não procurassem as secretarias diretamente. A solicitação e o contato seriam mediados pela Diretoria de Políticas da Criança e do Adolescente (DPCA). A Secretaria Municipal de Assistência Social já tinha sido contatada diretamente pelas nossas equipes, antes de estabelecer este fluxo. A carta demorou, mas saiu quase imediatamente na sequência da reunião de maio. A Educação saiu imediatamente após a reunião de maio porque a representante da Secretaria, membro da COMPPIA, se prontificou a fazer a intermediação. A representante da Secretaria de Saúde na COMPPIA providenciou os contatos do setor de Educação em Saúde, responsável tanto pelo comitê de ética em pesquisa, quanto pela carta de anuência institucional. Após esse contato, a carta foi providenciada e em meados de julho obtivemos todas as informações para corrigir o processo junto ao comitê de ética.

Embora tenhamos solicitado cartas das outras secretarias, utilizando o fluxo determinado, não obtivemos resposta sobre elas. As principais ausências, mesmo com solicitação de acesso, foram: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de aprofundar a análise do orçamento; Secretaria Municipal de Política Urbana, a fim de aprofundar a análise das divisões territoriais e do tratamento da política urbana, habitacional, de transportes, relacionadas à criança e ao adolescente; e Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a fim de discutir a política sob a ótica dos direitos de crianças e adolescentes.

Outras dificuldades que encontramos no acesso aos dados e na realização da pesquisa qualitativa incluem os contatos com o Conselho Tutelar; o Abrigo Colmeia; o Judiciário, mais especificamente no acesso às informações relativas aos processos de destituição de poder familiar e de adoção nacional e internacional de crianças e adolescentes.

A COMPPIA organizou uma reunião ampliada entre a Rede/UFMG, os Conselheiros Tutelares e os órgãos do Sistema Judicial de Garantia de Direitos, no dia 15 de março de 2023, a fim de colocá-los a par da pesquisa diagnóstica e apresentar as nossas equipes. Após essa reunião, nossas equipes da Rede/UFMG entraram em contato com os conselheiros, com a Presidência do Conselho Tutelar, com o Fórum de Conselhos Tutelares, com a Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJMG, mas não fomos atendidos em nenhum de nossos pedidos. Ressalte-se que no período de realização da pesquisa de campo, os Conselhos Tutelares estavam em processo eleitoral. Além das ocupações ínsitas a esse momento, o processo eleitoral de conselheiros tutelares teve diversas dificuldades práticas que culminaram na anulação do primeiro pleito de outubro de 2023, e na convocação de novas eleições, em dezembro de 2023. Acreditamos que esta conjuntura foi um dos fatores importantes para as dificuldades de acessar os conselheiros. Já no contato com o judiciário não houve resposta efetiva a nossos pedidos, mesmo tendo comunicação e tendo recebido membros da equipe para conversas iniciais. Isso inviabilizou, sobretudo, a obtenção de dados sobre a adoção de crianças e adolescentes.

As solicitações para visitas e entrevistas em onze Unidades de Acolhimento para Crianças foram feitas por e-mail e contato telefônico, sendo que dessas, cinco mantiveram diálogos com a pesquisadora-extensionista da nossa equipe no intuito de compreenderem a proposta de pesquisa e, dessas, quatro agendaram as visitas e seis não responderam.

Nos diálogos com os técnicos das Unidades de Acolhimento, percebeu-se uma abertura ao contato e a disponibilidade para tentativas de realização da visita. Com os coordenadores, foram necessárias várias explicações sobre os objetivos da pesquisa e o envio de documentações prévias, como carta de anuência, roteiro de entrevista semiestruturada e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, para a adesão e a conquista de confiança das Unidades sobre a pesquisa.

Duas Unidades remarcaram as visitas, justificando o reagendamento devido ao fluxo intenso de trabalho. Em uma das Unidades, a pesquisadora-extensionista do POLOS UFMG compareceu ao local, em data e horário estabelecidos, mas a coordenadora solicitou a remarcação. O fluxo intenso cotidiano de trabalho contempla a produção dos relatórios que devem ser enviados ao Judiciário a cada 3 meses; acompanhamento dos casos, interlocuções e atuação em conjunto com as redes intersetoriais; agendamento e acompanhamento das visitas dos familiares das crianças na Unidade; acompanhamento dos casos desligados.

Das oito Unidades de Acolhimento para adolescentes que inicialmente foram contatadas por e-mail, encontramos dificuldades tanto nas respostas recebidas quanto no contato telefônico. Por meio da coordenação da pesquisa, conseguimos progressivamente obter retorno dessas Unidades. Conseguimos agendar visitas em cinco das oito Unidades de Acolhimento.

Durante as visitas, observamos uma alta rotatividade de funcionários e sobrecarga de trabalho dos coordenadores das instituições, o que foi trazido como dificuldade no processo de marcar as visitas. Em algumas Unidades, as equipes técnicas tinham autonomia para receber os nossos pesquisadores-extensionistas, enquanto em outras dependia da coordenação da Unidade. Em alguns casos, os responsáveis estavam de férias ou em processo de contratação, o que acabou atrasando o procedimento.

A seguir, no tópico III em diante serão apresentadas as cinco controvérsias, divididas em subtópicos, conforme as diferentes temáticas apresentadas pelos actantes no percurso do trabalho de campo. Essas diferentes subtemáticas, que podem ser agrupadas como diferentes perspectivas do tema principal da controvérsia, são todas apresentadas, em resumo, seguindo as lentes de Venturini: o que se diz e faz; quem diz e faz; em que contexto se diz e se faz; como é dito ou feito; quais redes, funções e papéis são construídos a partir do que se diz e se faz, e, por último, quais aprendizados ou novos posicionamentos podem emergir a partir dos tensionamentos manifestados na interação entre os actantes.

Controvérsia 1: participação e controle social



Em sua fala de abertura da 10ª Conferência Municipal, um (SJ) coloca uma premissa importante para pensar sobre a primeira controvérsia, a da participação e do controle social. Ele diz que é importante refletir que uma Conferência como aquela só seria possível na democracia¹⁵. Naquele mesmo momento, na fala subsequente, uma (GP) explica que a Conferência só é realizada e acontece porque “estamos todos dispostos a dialogar, ao consenso e ao dissenso”¹⁶. Outro (GP) presente na abertura do evento reitera que “se não fosse a democracia, não estaríamos aqui. A ditadura fecha nossas bocas”¹⁷. Ele ressalta a importância dos compromissos com as resoluções e deliberações da Conferência como parte do exercício democrático.

Ao considerarmos essas falas no contexto do arcabouço legal instituído pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, podemos tomar como consenso assentado, uma controvérsia fria, que a participação e o controle social são premissas legais de toda política pública democrática. A questão é como organizá-las. E, sobretudo, como conseguir que o mandamento legal de participação infanto-juvenil se concretize. Para os porta-vozes com os quais dialogamos, um próximo desafio metodológico e prático é a participação efetiva de crianças e adolescentes nas políticas públicas. Além disso, são também desafios apresentados pelos porta-vozes: a efetivação da participação e do controle social nas estruturas oficiais e a permeabilidade entre os espaços institucionais e os informais, como detalharemos a seguir.

15 Fala de membro do sistema de justiça na abertura da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

16 Fala de gestora pública na abertura da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

17 Fala de gestor público na abertura da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

3.1 PARTICIPAÇÃO NO CMDCA/BH, SEUS COMITÊS E OUTRAS ESTRUTURAS OFICIAIS

Em reunião conjunta, uma (GP) explica, em linhas gerais, a organização do CMDCA/BH para os membros da Rede/UFGM, a fim de que tenham uma noção de seu funcionamento. Ela diz que o conselho visa principalmente ao controle social das políticas públicas e que sua composição é paritária, sendo metade dos membros pertencentes ao governo e a outra metade à sociedade civil.

A metade da sociedade civil é eleita seguindo o procedimento do Art. 9º do Regimento Interno do CMDCA/BH¹⁸ e a Lei Municipal nº 8.502 de 06 de março de 2003¹⁹, que determina que os(as) candidatos(as) sejam indicados por entidades não governamentais que obtenham o maior número de votos na eleição e sejam designados pelo Prefeito Municipal. As entidades não governamentais têm que estar legalmente constituídas, ter sede em Belo Horizonte, e ser registradas junto ao CMDCA. Os cargos de conselheiro titular e suplente são de interesse público, portanto, não remunerados. Na prática, tais representantes no conselho são organizações sociais que prestam os serviços à Prefeitura de Belo Horizonte, por meio de contratos para a execução indireta de políticas públicas. Assim, embora tais entidades possam ter uma configuração social, sem finalidade de lucro, sua relação com o poder público é de contratante de acordo com a lógica das parcerias público-privadas, o que as coloca na situação social de agentes econômicos da sociedade civil.

Muitas perguntas surgem a partir dessas colocações para nossa pesquisa. A mais importante é: onde se situa a representação dos usuários da política, crianças, adolescentes e as famílias no CMDCA/BH? As observações iniciais da reunião sobre a massiva e efetiva participação de crianças e adolescentes na Conferência contrastam com a ausência desses sujeitos de direitos no principal conselho de controle social das políticas públicas. Cabe também perguntar: como está instituída a representação da sociedade civil na forma de movimentos sociais, territorialmente orgânicos e independentes, sem qualquer vínculo financeiro, contratual ou legal com a Prefeitura de Belo Horizonte?

Outra ausência possível nessa representação paritária é a academia. Se diversos estudos estão sendo realizados sobre as políticas públicas, quais as suas capilaridades na execução da política? Em quais espaços seria possível ouvir esses pesquisadores? Presenciamos como ouvintes algumas reuniões do CMDCA, para as quais foram convidados pesquisadores que apresentaram seus resultados de pesquisa sobre temas da agenda do conselho. Este momento de escuta foi bem avaliado pelos presentes que o consideravam produtivo. Pensado como um espaço formativo dos próprios conselheiros em relação aos temas, a partir de um olhar técnico-científico,

¹⁸ O Regimento pode ser consultado em:

[https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politicas-sociais/2019/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20110-2014%20\(Regimento%20Interno%20CMDCA-BH%20-%20Alterado%20pela%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20162-2018%20-%20Exclu%C3%ADdos%20Dispositivos%20Alterados\)%20\(1\).pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politicas-sociais/2019/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20110-2014%20(Regimento%20Interno%20CMDCA-BH%20-%20Alterado%20pela%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20162-2018%20-%20Exclu%C3%ADdos%20Dispositivos%20Alterados)%20(1).pdf).

¹⁹ A Lei nº 8.502 dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências. Pode ser consultada em:

https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2018/documentos/cmdca/lei_8.502.pdf.

pareceu-nos que as reuniões têm tido um efeito na compreensão global dos conselheiros que pode ter influência em como eles traçam prioridades das políticas públicas. Contudo, essa iniciativa nos pareceu uma atividade mais pontual, que poderia ser melhor aproveitada se houvesse outros mecanismos de incorporação do debate e das pesquisas ali apresentadas, inclusive para além do espaço das comissões ou do conselho.

Conforme estabelece o Regimento Interno do CMDCA, em seu art. 44, a COMPPIA deve conduzir a realização de um diagnóstico sazonal que avalie a situação da infância, da adolescência, e do sistema de garantia de direitos a cada 4 anos (art. 44, III) e “propor e coordenar a elaboração de estudos e pesquisas com vista a promover, subsidiar e dar mais efetividade às políticas públicas de atendimento, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente” (art. 44, II). Nesse sentido, quais têm sido as dificuldades para manter a periodicidade e realizar estes estudos e para que os estudos realizados alcancem os debates sobre prioridades nas políticas públicas? A realização de pesquisas deveria se limitar ao diagnóstico com periodicidade sazonal pré-estabelecida, ou poderia ocorrer mais dinamicamente, incorporado ao próprio cotidiano do CMDCA/BH?

Pensando no conjunto de actantes que mapeamos: usuários, poder executivo, sistema de justiça, atores econômicos, sociedade civil, academia, somente dois desses actantes participam do CMDCA/BH, o que coloca em questão a regra paritária do conselho. Considerando o conjunto de actantes que configuram a política pública de crianças e adolescentes, o poder público não estaria sobrerrepresentado ao configurar metade do conselho? Como essa sobrerrepresentação repercute no objetivo de participação e de controle social do conselho? E como a representação da sociedade civil restrita a organizações sociais que têm vínculos contratuais com a Prefeitura afeta a participação e o controle social?

Sobre a participação no CMDCA, uma (GP) pondera que o controle social se faz com “sinergia, planejamento, execução e orçamento”. Nesse sentido, os conselheiros governamentais não podem cumprir um papel de defesa do governo, mas devem se atentar para fortalecer a sociedade civil. Seria isso suficiente para justificar a sobrerrepresentação desses membros e a sub-representação dos usuários e da sociedade civil?

Sobre a participação em outros conselhos, em uma das entrevistas, uma (APP) avalia que houve um esvaziamento do Conselho da Juventude. Depois da pandemia, no início da abertura das reuniões presenciais, tentaram recompor o conselho para incluir os representantes adolescentes, sem sucesso. Os adolescentes não querem participar, conclui ela, desanimada. Depois para, pensa, e diz, “bom, as reuniões também são à tarde, acho que o pessoal estuda ou trabalha”²⁰.

Igualmente um (MS) interpreta o esvaziamento dos conselhos como uma escolha política. Critica ainda os formatos de discussão e o enrijecimento das dinâmicas de debate e reunião. Segundo avalia, os conselhos perderam ainda seus objetivos formativos e de renovação de lideranças. Os comitês gestores, segundo o (MS) verticalizam e acaba esvaziando a participação. Ele ressalta ainda que os conselhos e comitês de cultura se esvaziaram a partir dos conflitos que surgiram em torno de propostas que visavam barrar formas de arte questionadoras e capazes de elevar

20 Entrevista com agente executora da política pública.

a consciência crítica. Assim, o (MS) conclui que o silêncio e a ausência de participação também são formas de participação, são um recado bastante claro para os problemas que foram se acumulando nas dinâmicas e na organização desses espaços.

Outro ponto que fica evidente e é confirmado em entrevista com uma (GP) é o pouco diálogo entre os mecanismos coletivos de controle social, sejam comissões, conselhos e/ou fóruns. Nas poucas ocasiões em que há interação entre os conselhos os resultados foram positivos. Por exemplo, resultaram em regulamentações conjuntas que integram mais de uma política e que por isso conseguem abranger as necessidades de diversas áreas e pensar estratégias de interação entre elas.

O grupo de pesquisadores-extensionistas do POLOS UFMG também acompanhou as reuniões do Fórum de Abrigos, no qual há outro formato de participação e controle social estabelecido pelas políticas públicas. Nos fóruns, as discussões, dilemas e desafios em curso são apresentados de modo mais dinâmico e com integração maior dos porta-vozes dos diferentes actantes da política pública.

O Fórum de Abrigos, conforme previsto em seu Regimento Interno, possui natureza de movimento social e, apesar de não ser um espaço institucional de fiscalização, decisão ou deliberação da política pública, ao funcionar como o que se propõe, qual seja, o de articulação e de integração de instituições e demais atores sociais que atuam em defesa de direitos de crianças e adolescentes abrigados, funciona também como mais um espaço de controle institucional e social.

Foi nesse espaço do Fórum que se observaram momentos de denúncia, discussão, e encaminhamentos de violações de direitos, assim como a integração das ações e pactuações entre órgãos e instituições de vigilância e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Porém, o fórum não pauta ou efetiva mecanismos para participação de crianças e adolescentes abrigados nesse importante espaço de discussão. A participação direta de crianças, adolescentes e famílias no fórum poderia potencializar ao menos três de seus objetivos, previstos no artigo 3º do Regimento Interno do Fórum de Abrigos:

Art. 3º – São objetivos do Fórum de Abrigos:

- a) Participar nos espaços de construção de políticas públicas no âmbito municipal, estadual, nacional e internacional, voltadas para a criança e o adolescente em situação de abrigo;
- (...)
- c) Aglutinar e intercambiar saberes, produção intelectual e troca de experiência acerca do atendimento de crianças e adolescentes em situação de abrigo;
- (...)
- h) Fomentar discussões e prestar contribuições no aperfeiçoamento dos direitos estabelecidos na construção de novos direitos voltados para o público em tela.

Os relatos também analisam o papel dos conselhos, fóruns, comitês e outros espaços de reunião, de diálogo e de deliberação nos quais são efetivados a participação e o controle social dos planos e metas estabelecidos. Nesse aspecto há recorrentes falas que identificam uma desmobilização e o enfraquecimento desses espaços e dos prejuízos que isto causou, desarticulando as políticas e seu acompanhamento.

Em outros momentos da pesquisa, foram noticiadas fragilidades dos espaços de discussão e de deliberação para casos complexos e sensíveis, que devem envolver todos os serviços de saúde, proteção e assistência social e o sistema de garantias de direitos de crianças e adolescentes em prol da garantia das condições para o gozo do direito à convivência familiar e aos vínculos familiares.

3.2. A FRAGILIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DE DELIBERAÇÃO COLETIVA: ESTUDO DE CASO

Outro aspecto da participação e do controle social diz respeito à coordenação de espaços de discussão e deliberação coletivos que façam a política pública e os fluxos de atendimento caminharem para uma gestão democrática, transparente e acessível. Os usuários da política têm que ser ouvidos. O ideal enunciado nas falas durante o diagnóstico apontam para atuações interseccionais e em rede e se beneficiam da ampliação desses espaços. Para tratarmos desse aspecto vamos ressaltar o estudo de caso de F, que deixa transparecer as fragilidades da integração e coordenação nos espaços de discussão e deliberação coletivos. A escuta de um grupo de (SP)s que atenderam e acompanharam a gestação de F foi compilado no quadro a seguir.

Quadro 4 - Estudo de Caso F.

F. estava grávida e ficou abrigada na Casa da Gestante. Quando do nascimento de seu filho H. tanto uma (SP) da Casa da Gestante quanto uma (SP) do CERSAM AD a acompanharam no parto e no pós-parto.

Em conversa com as (SP)s que haviam acompanhado F. a (SP) do CERSAM AD relata:

“F. já estava há mais de 30 dias sem fazer uso de substância, estava lá na casa de gestantes, entra em trabalho de parto, eu fico com ela no Hospital (eu também sou Doula) então eu fiz muita questão de estar com ela nesse momento, até por ser uma pessoa em sofrimento mental, a gente já tinha experiência de acompanhar mulheres nesse estado e já conhecendo e tendo um vínculo, facilitaria bastante das coisas.”

A própria Casa da Gestante pediu ajuda pois ela estaria sendo discriminada no ambiente da maternidade. A Casa então se uniu a um alerta do CERSAM AD²¹ e depois do Consultório de Rua²², que levaram o caso de F. ao conhecimento de um grupo da sociedade civil que apoia mães que sofreram a retirada de seus bebês, pela destituição do poder familiar.

21 O CERSAM AD é o Centro de Referência em Saúde Mental Álcool e Drogas, serviço do município de Belo Horizonte, que atende usuários de álcool e outras drogas em uso abusivo ou prejudicial. Há um CERSAM AD por regional.

22 Consultório de Rua é uma modalidade de serviço de atenção primária à saúde, no âmbito da Estratégia Saúde da Família, oferecida pelo Sistema Único de Saúde para as populações em situação de rua.

Segundo uma (SP): “quando F. ela está em trabalho de parto comigo lá no hospital ela fala comigo que o H. é um livro em branco na vida dela, é a oportunidade dela reescrever a história de vida dela”.

H. nasceu com a nota Apgar 9/10, ou seja, com saúde. No entanto, F. foi orientada a não amamentar alegando-se o seu histórico de vida. Porém as (SP)s que a atenderam declaram que em todo momento que estiveram com a mãe e o bebê no hospital, F. sempre foi muito cuidadosa com ele. Assim que se cumpre o tempo exigido pela OMS de permanência dos dois no hospital, ela recebe alta, mas ele não.

Na hora em que F. sai do Hospital, a assistência social da maternidade faz um relatório encaminhando para o Conselho Tutelar, que informou não ser seguro liberar o bebê com a mãe, mesmo que em nenhum momento ele tenha ficado desassistido.

A (SP) diz: “ele tinha uma cuidadora junto com F. e a própria Casa de Gestantes e Puérperas, estava acompanhando a internação dela, e aí, esse bebê é sequestrado. Não tenho outra palavra para falar não”.

E continua: “as nossas cuidadoras estavam assustadas com a forma com que os técnicos da maternidade estavam tratando F. Primeiro porque não deixavam que ela amamentasse, apesar de já ter muitos dias sem o uso de drogas ilícitas”.

(SP)s relatam também que médicos e enfermeiros passavam na frente da cuidadora e de F. e faziam comentários como: “ah, essa não vai ficar com o bebê não...”, além de outros comentários discriminatórios e agressivos.

Somente depois que a mãe sai do hospital, as (SP)s ficam sabendo que a maternidade já estava fazendo discussões com o Conselho Tutelar, as referências da Regional de Saúde que acompanharam F., a gerência de atenção à saúde de gestantes e puérperas em situação de vulnerabilidade, e com o Centro de Saúde de referência.

Porém, o CERSAM AD, as (SP)s que atenderam o caso, nunca foram chamadas ou ouvidas. Elas consideram que essa omissão na escuta desrespeitou a diretriz segundo a qual os casos de alta vulnerabilidade devem ser discutidos amplamente e somente devem ser remetidos para o Conselho Tutelar e para a Vara da Infância quando esgotadas todas as possibilidades de manutenção do bebê com a mãe e com a família extensa.

Na prática, ao deixar as (SP)s e o CERSAM de fora, o serviço social da maternidade deixou de acionar toda a rede de atenção que conhecia o caso. Assim, a decisão do Conselho Tutelar e do Serviço Social da maternidade de encaminhar o caso para a Vara da Infância foi tomada à revelia das diretrizes legais.

Outros casos semelhantes tiveram a mesma condução e desconsideram as mencionadas diretrizes. Assim, as pessoas ouvidas não colocam este caso como uma situação excepcional, uma falha dentro de uma engrenagem maior. Elas afirmam que este caso é exemplificativo e comum, o que demonstra graves inconformidades nos fluxos estabelecidos.

Todos os servidores públicos ouvidos sobre o caso da retirada do bebê de F. frisam tratar-se de um caso exemplificativo e não excepcional. Há outras situações similares que demonstram a inconformidade com os fluxos estabelecidos legalmente para situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal.

Sobre o tema, a nota Técnica Conjunta MDS/MSaúde nº 001/2016²³ estabelece as diretrizes e fluxos para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos, público que foi reconhecido pela Portaria Conjunta SMSA/SMASAC nº 0001/2017 (suspensa desde 2021, mas vigente à época do estudo de caso), como público em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal.

A Nota Técnica Conjunta direciona-se, especialmente, a gestores(as) e profissionais de saúde e de assistência social de todo o país e fundamenta-se em marcos normativos nacionais e internacionais que, entre outros aspectos, atribuem às mulheres, adolescentes e crianças a condição de sujeitos de direitos, sendo necessário lhes garantir, entre outros, os direitos à convivência familiar e ao acesso a serviços públicos de qualidade, conforme suas demandas.

Reconhece que as necessidades decorrentes do uso de álcool e/ou crack/outras drogas requerem uma abordagem multissetorial e interdisciplinar, dentre as quais estão inseridas a Saúde e a Assistência Social. A Nota Técnica também parte do pressuposto de que, devido à complexidade das necessidades que produzem as demandas, que envolvem tanto aspectos relacionados à saúde, quanto à exclusão social e, por compreender que estas se encontram fortemente relacionadas, é de fundamental importância garantir uma ação integrada dos dois sistemas, bem como de outros atores dos Sistemas de Garantia de Direitos Humanos, para alcançar maior efetividade no atendimento.

A Nota Técnica entende que decisões imediatistas de afastamentos das crianças de suas mães, sem o devido apoio e acompanhamento antes, durante e após o nascimento, bem como uma avaliação minuciosa de cada situação, violam direitos básicos, tais como a autonomia das mulheres e a convivência familiar. Reitera também que a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) trazem a convivência familiar e comunitária como um direito da criança e do adolescente, e tanto a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), quanto a Política Nacional de Assistência Social (PNAS – 2004), têm por eixo constituinte a matricialidade sociofamiliar e salienta que é fundamental orientar gestores e profissionais de saúde e de assistência social a respeito dessa temática.

Destaca-se, ainda, que o ECA aponta a excepcionalidade da medida de acolhimento institucional da criança/adolescente, devendo esta ser necessariamente precedida do esgotamento das possibilidades de sua manutenção segura junto à família de origem, nuclear ou extensa, a qual deverá receber apoio e orientação e ter acesso a serviços e benefícios que se fizerem necessários.

23 Acessível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/nota_tecnica/nt_conjunta_01_MDS_msaude.pdf.

Sobre os fluxos a serem adotados na atenção à saúde das mulheres em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e aos seus(suas) filhos(as) recém-nascidos(as), cabe mencionar aqui que a Portaria Conjunta SMSA/SMASAC nº 0001/2017, vigente no momento do caso e suspensa em 2021, estipulava no art. 16 os fluxos da avaliação singular para atendimentos dos casos e previa o início da avaliação pela Diretoria Regional de Saúde, que deveria então acionar a Diretoria Regional de Assistência Social para definição conjunta das ações para apoio à gestante, puérpera e família e os encaminhamentos necessários. Eram previstos desdobramentos que variavam conforme três situações distintas:

I. Mãe e criança com condição de retorno à moradia; II. Mãe e criança em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal que contam com o apoio do genitor da criança, de família extensa ou ampliada; III. Mãe e criança em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, sem apoio do genitor da criança e/ou da família extensa e/ou ampliada.

Aqui cabe ressaltar que, apesar da suspensão da Portaria municipal, a estrutura dos fluxos continuava sendo praticada no âmbito do cuidado às gestantes, puérperas e bebês em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal. Além da prática já pactuada pelas redes, deveriam ser observadas as diretrizes no nível federal, além das legislações já mencionadas. Sobre os fluxos a serem observados, a Nota Técnica Conjunta MDS/MSaúde nº 001/2016 direciona no sentido de:

Deve-se garantir a alta responsável da criança, não devendo a mesma permanecer internada sem necessidade. (...)

Sempre que possível, deve-se buscar respeitar o direito de escolha de ficar ou não com a criança, garantindo o amadurecimento e o apoio para a tomada de decisão a fim de que a mulher tenha clareza e certeza da mesma.

Caso haja o desejo de ficar com a criança, deve-se avaliar de quais condições a mulher dispõe para ofertar o cuidado, proteção e afeto de que a criança necessita para seu bom desenvolvimento, preferencialmente com o apoio do pai da criança ou da família extensa na prestação desses cuidados.

Na impossibilidade da mãe prestar os cuidados necessários ao filho, ao passo que esta mãe também deve receber atenção e ter acesso aos serviços e programas disponíveis, deve ser verificada a possibilidade de o cuidado ser prestado na família extensa. Nesse caso, deve-se verificar a existência de pessoa da família extensa com condições e desejo de prestar tais cuidados (com o apoio, orientação e acompanhamento dos serviços que se fizerem necessários e, quando for o caso, com o recebimento de benefícios).

(...)

Quando se fizer necessário – nos casos em que houver avaliação técnica de que isso também representa o melhor interesse da criança – mãe e filho(a) podem ser encaminhadas a um serviço de acolhimento do SUS ou do SUAS que acompanhe ou compartilhe temporariamente com a mãe o cuidado à criança.

Conforme os relatos das (SP) entrevistadas no curso da pesquisa, F. estaria sem o apoio do genitor, mas com a possibilidade de apoio de uma tia, próxima a F., além de já estar acompanhada e referenciada pela rede de serviços, abrigada na Casa da Gestante, acompanhada pelo CERSAM AD.

Ao compararmos essas previsões com a condução dada pela equipe do serviço social da maternidade à F., parece-nos que não foram observadas as diretrizes, pois os relatos sobre o caso de F. apontam que:

1. A mãe já demandava apoio para os cuidados com a criança e, inclusive, já estava acolhida na Casa da Gestante e Puérperas. Logo, poderia ter recebido alta responsável, com a continuidade da oferta de cuidados compartilhados;
2. O cuidado de F. com a criança eram viáveis e desejados pela mãe;
3. As possibilidades de apoio, proteção e cuidado não foram esgotadas, uma vez que os serviços onde ela já estava referenciada não foram escutados.

O desdobramento do caso também desconsidera o disposto nos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária assim como na Deliberação CMDCA/BH nº 111/2015, que, dentre outras orientações, destaca a necessidade dos órgãos públicos responsáveis pelos serviços de atendimento aos nascituros ou recém-nascidos e às mães que porventura façam ou tenham feito uso de substâncias entorpecentes durante a gestação, realizem avaliação técnica por meio de profissionais especializados (médicos, psicólogos, assistentes sociais e outros necessários) objetivando avaliar as condições familiares **para que as mães possam permanecer com seus filhos recém-nascidos**, bem como para que os mesmos sejam inseridos nos programas e serviços de saúde e assistência social, executados pela municipalidade.

Sobre o caso de F., ainda cabem reflexões sobre a dimensão da **violência obstétrica** por ela vivenciada. De acordo com Lei Municipal nº 11.609/23²⁴, entende-se por violência obstétrica a prática de ações que violem os direitos humanos, a autonomia e a privacidade da mulher, desrespeitem-na ou a ofendam física, verbal, moral ou psicologicamente, além da não adoção, pelos profissionais de saúde, das melhores práticas baseadas em evidências científicas durante a assistência obstétrica prestada no período do pré-natal, do parto, do puerpério.

Além da definição do artigo 3º, a lei também estipula as diretrizes para o enfrentamento à violência obstétrica no município, dentre as quais estão: o fomento ao apoio empático pelos profissionais de saúde à gestante, à parturiente ou à puérpera durante o processo de parto e o nascimento; o tratamento da gestante, da parturiente ou da puérpera com respeito e dignidade, sem discriminação ou preconceito por motivo de raça, cor, etnia, procedência natural ou idade, assim como a diretriz constante no artigo 3º, § único, XIX: **articular ações intersetoriais e interprofissionais para viabilizar a permanência e a vinculação do binômio mãe/bebê após a alta hospitalar, em especial nos casos de mulheres vulneráveis.**

Assim, de acordo com os relatos, por se tratar de um caso exemplificativo e não excepcional, observa-se que os espaços de articulação intersetorial e interprofissional, que deveriam ser mobilizados com o objetivo de viabilizar a permanência e a vinculação do binômio mãe/bebê após a alta hospitalar, estão esvaziados, no sentido de que nem todos os serviços estão sendo ouvidos para garantir a ampliação da discussão e para a verificação de todas as possibilidades de manutenção do bebê com a mãe e com a família extensa.

24 Pode ser consultada em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/429100>.

Em nossa escuta nas unidades de acolhimento para crianças, as (APP)s explicam o fluxo da perspectiva delas. Segundo relatam, bebês de 0-1 ano já vêm das maternidades com relatórios que indicam a inclusão em família substituta (adoção), seja por via de entrega legal ou não, especialmente naqueles casos em que a genitora tem trajetória de vida nas ruas e/ou uso prejudicial ou abusivo de álcool e outras drogas.

As visitas das famílias às crianças são agendadas semanalmente com horário definido e fixo, devendo ser acompanhadas pela equipe técnica. Os serviços da rede de proteção não disponibilizam recursos materiais que favoreçam o acesso das famílias ao local da visita, o que pode dificultar a convivência e reintegração familiar, mas facilitar os pareceres para a inclusão à adoção. Sobre essa exclusão territorial, trataremos em mais detalhes na quarta controvérsia, onde chamaremos a atenção para a concentração territorial dos equipamentos públicos de acolhimento e as distâncias que as famílias têm que percorrer para conseguir garantir a convivência familiar.

Ademais, as equipes técnicas das Unidades de Acolhimento encontram duplo desafio no percurso de diálogo com as redes. Em primeiro lugar, a invisibilidade ou apagamento do caso na rede, reiterando o desconhecimento acerca do acompanhamento familiar realizado anteriormente à chegada dos bebês na Unidade. Em segundo, as cristalizações discursivas acerca do contexto familiar que reproduzem percepções preconceituosas que minam tentativas de reintegração familiar.

Essas percepções preconceituosas se agravam quando as famílias, principalmente as mães, são vistas exclusivamente como negligentes, desconsiderando seus afetos, recaindo sobre elas as marcações de culpabilização e criminalização. Por exemplo, uma (APP) relatou o contexto de uma mãe, com trajetória de vida nas ruas, que tenta restabelecer seus laços territoriais e suas redes pessoais na região metropolitana de Belo Horizonte. Ela vem realizando trabalhos informais para alugar um local de moradia, com a expectativa de reaver a guarda de sua filha de dois anos. Esta mãe, quando possível, diante dos seus escassos recursos, faz visita à Unidade de Acolhimento. No entanto, há um parecer que indica o encaminhamento do caso para adoção, estando a criança no aguardo da chegada da família substituta. A (APP) relata com angústia a situação e indica que este é um delicado e rotineiro cenário vivenciado em algumas Unidades. **A mãe não tem conhecimento acerca do parecer jurídico.**

Dados divulgados por uma das Unidades de Acolhimento à nossa equipe, a partir de registro realizados internamente pela equipe técnica indicam que, em 2021, houve, nessa unidade, 21 crianças de 0-1 ano encaminhadas pelas maternidades, das quais somente 3 voltaram às suas famílias, 15 foram encaminhadas para adoção e 3 foram transferidas para outras cidades. Em 2022, das 19 crianças de 0-1 ano que chegaram à unidade, somente 6 voltaram para as famílias, 10 foram encaminhadas para adoção, e 3 foram transferidas. As (SP) e a (GP) ouvidas pela nossa equipe explicam que essas crianças vêm de entrega legal e de destituição de poder familiar por uso abusivo de álcool ou drogas ou de situação de rua.

Em que pese à equipe de análise de dados quantitativos da Rede/UFGM não ter conseguido acesso aos dados sobre adoção em virtude de ausência de registro, armazenamento e/ou problemas de sigilo de informações alegados pelos órgãos, o que impede que confirmemos estes dados, os registros realizados pela unidade da ponta revelam que o mais comum nesses casos é a adoção e não a retorno ao convívio familiar com assistência para a reinserção.

Essa informação vai ao encontro da escuta das (APP)s e (GP)s de outras unidades de acolhimento que disseram que crianças de 0-1 ano que chegam às unidades são mais comumente encaminhadas para adoção. Essas falas reforçam o alerta aqui levantado de que o caso de F. é exemplificativo de outros de destituição de poder familiar em que se observam graves falhas institucionais, **por meio do descumprimento de diretrizes que orientam a ampliação da escuta, da participação e da articulação de atores e atrizes nos processos de tomadas de decisão envolvendo a retiradas dos bebês**. Tal situação pode estar decorrendo de desinformação das equipes de saúde e de assistência social das maternidades e da rede de proteção social quanto aos fluxos a serem seguidos, além dos preconceitos em relação às gestantes e puérperas em vulnerabilidade social e pessoal. Certamente, são casos que devem ser melhor apurados e acompanhados a fim de interromper imediatamente o ciclo de violência institucional que implicam. Essa última questão será retomada na próxima controvérsia sobre violências estruturais e institucionais.

O descumprimento das diretrizes são violações em si e desrespeitam diretamente o **direito das mães permanecerem com seus filhos recém-nascidos e o direito dos filhos à convivência familiar ao transformarem a retirada dos bebês para o abrigamento institucional em uma prática comum, quando somente é justificada em casos excepcionais**. Essas situações sinalizam outra das controvérsias que serão tratadas à frente sobre processos de institucionalização.

O atravessamento dessas várias controvérsias demonstra que estes casos de retiradas injustificadas de bebês de mães em situação de vulnerabilidade são paradigmáticos das fragilidades dos sistemas de saúde e assistência social municipais e do sistema de justiça²⁵. Por isso, retomaremos esses pontos à frente.

Uma última questão que podemos sinalizar a respeito deste caso trata da necessidade de aprofundar a visão já consagrada na legislação nacional sobre as políticas públicas de crianças e adolescentes serem interpretadas e aplicadas à luz da lógica das políticas públicas das famílias, pois é no contexto familiar e comunitário que se realizam os direitos de crianças e adolescentes. Retomaremos este ponto à frente.

3.3 ENTRAVES COTIDIANOS À PARTICIPAÇÃO NOS CRAS, CREAS E CENTROS CULTURAIS

As visitas técnicas realizadas pela nossa equipe de pesquisa foram elucidativas do cotidiano do funcionamento de CRAS, CREAS e Centros Culturais que, a princípio, teriam que ser acessíveis a crianças, adolescentes e jovens. A participação começa com a possibilidade física e/ou virtual do acesso aos equipamentos e, nesse sentido, o cotidiano mostrou diversos entraves práticos que diminuem ou impedem a frequência e o uso desses importantes espaços das políticas públicas.

25 Fazemos esse apontamento como uma contribuição à análise sistêmica do caso. Considerando, porém, que o diagnóstico se refere às políticas públicas no âmbito do poder executivo, a atuação do sistema de justiça não será tratada ao longo do texto.

Mais de um (SP) ouvido ao longo das visitas relata que o serviço de convivência é frequentado somente por adolescentes e jovens de uma parte da Regional, que pode corresponder a um bairro ou uma parte do bairro. A demarcação territorial é considerada a partir da divisão do tráfico de drogas local. Assim, por exemplo, adolescentes e jovens de outras partes do bairro, mesmo que dentro da cobertura do CRAS, e pertencentes à mesma regional ou bairro, não frequentavam o equipamento por não conviverem com pessoas de territórios dominados por organizações do tráfico rivais. A participação de crianças nem sequer é mencionada nesses depoimentos. Na quarta controvérsia aprofundaremos a respeito dessa demarcação territorial, mas aqui já adiantamos que a cobertura do CRAS mostra-se insuficiente, em geral.

No relato de um (SP), as áreas de abrangência dos Centros Culturais são entraves para a participação de crianças e adolescentes nas atividades promovidas pelo município porque elas não correspondem ao acesso por meio do transporte público. Assim, por exemplo, em um dos centros culturais da Regional Leste, um dos bairros de abrangência só é acessível aos usuários por dois ônibus ou, se optarem por usar um único ônibus, terão que andar a pé por um trecho longo e íngreme para chegar lá. Esse depoimento agrega ao problema da distância e do percurso dos ônibus, o problema dos custos, que também importa na acessibilidade aos equipamentos públicos. Enquanto mais passagens de ônibus e maiores as dificuldades de transporte, mais caro ficará acessar o equipamento público.

As longas distâncias e os percursos inoportunos dos ônibus também dificultam a acessibilidade às atividades realizadas pelos CRAS, conforme depoimentos de um (SP) que atua na Regional Leste. Situações que podem parecer banais como um dia de chuva, podem ser impeditivas para adolescentes e crianças que moram em ruas sem asfalto, como nos disse um (SP) do CRAS Centro-Sul, o que sinaliza a centralidade de interseccionar as políticas de crianças e adolescentes com a política urbana.

Existe ainda uma diferença entre as áreas de abrangência dos CRAS, dos CREAS e dos Centros Culturais, que torna difícil a interação de atividades e planejamento conjunto entre eles. Os (SP)s ouvidos nos três equipamentos públicos e em diferentes regionais parecem ter uma opinião convergente sobre a necessidade de maior número de equipamentos e áreas de abrangência menos extensas, com maior proximidade e coordenação entre elas. Para eles, esses fatores contribuíram para uma ocupação cotidiana, generalizada e em maior quantidade da população a ser atendida.

Outro entrave relatado em campo relaciona-se ao acesso aos equipamentos localizados fora das próprias regionais. Diz respeito ao direito à cidade e à possibilidade de crianças e adolescentes se locomoverem entre regionais de modo a acessar atividades educativas, recreativas, esportivas e culturais. Aqui mais uma vez as dificuldades começam na interação com o transporte público, tanto nos percursos quanto nos custos. Um exemplo elucidativo nos foi relatado por uma (SP) da Regional Venda Nova sobre o funcionamento do Bilhete de Transporte Social.

Conforme ela explicou, em geral, as pessoas de Venda Nova que desejam acessar o centro da cidade, precisam pegar dois ônibus, ao custo regular de uma passagem municipal. Isso porque ao pegar o primeiro ônibus pagando a tarifa regular, ela registra sua entrada. Ao pegar o segundo ônibus, este identifica o primeiro pagamento dentro do tempo regulamentar, o que permite o desconto de uma única passagem. Contudo, o Bilhete de Transporte Social não tem um mecanismo similar que permita utilizar os dois ônibus pelo preço da tarifa social. A pessoa precisa

entregar o Bilhete de Transporte Social no primeiro ônibus, sem possibilidade de obter troco e sem devolução do bilhete. Assim, quando ela pega o segundo ônibus, o bilhete social não pode mais ser usado e ela pagará uma passagem regular no segundo trecho, impedindo que utilize o benefício. Na prática, quem usa tarifa social terá um custo superior para chegar de Venda Nova ao centro do que alguém que não usa. Além disso, o Bilhete de Transporte Social não é aceito no metrô, que é um meio de transporte importante para crianças e adolescentes nas regionais Oeste, Noroeste, Centro-Sul, Leste, Nordeste e Norte da cidade.

A dificuldade de comunicação e divulgação dos eventos e atividades realizadas foi um entrave trazido tanto pelos Centros Culturais quanto pelos CRAS. Para contornar essa dificuldade, cada um desses equipamentos cria suas próprias estratégias de comunicação, o que permite que elas resolvam os problemas de divulgação na prática, mas também sinaliza uma falta de fluxos, uniformização e suporte institucional às atividades dos equipamentos.

Em relação à divulgação das atividades, os (SP)s relataram que os grupos de Whatsapp são uma importante ferramenta que vem sendo usada recorrentemente. Mas muitas vezes não é meio de informação que chega efetivamente aos usuários porque a quantidade de informações veiculadas nos grupos é altíssima. Eles dizem também que essa divulgação é feita de maneira informal, sem o conhecimento técnico que teria um profissional da área da comunicação social, ou afim. Então, depende muito das iniciativas intuitivas dos servidores da ponta, que se mobilizam em torno de ideias que vão surgindo no cotidiano. A improvisação, assim, traduz-se em uma perda da eficácia da comunicação. Além disso, não existe autonomia das equipes para publicar nos perfis oficiais e atualizar a informação.

Um (SP) da Regional Centro-Sul conta a sua experiência bem-sucedida de comunicação e divulgação de atividades chamado “Redes da Serra”. Um dos fatores que tornam efetivo esse formato é que o grupo reúne todos os equipamentos públicos de assistência social, cultura e educação, além dos movimentos sociais que atuam no Aglomerado da Serra. A estratégia de fortalecimento de redes de contatos entre diferentes equipamentos e desses com os movimentos locais e capilares permite trabalhos mais coordenados e concentração maior dos usuários em atividades que fazem sentido para estes. Poderia ser, assim, uma forma de ampliar a participação social nas atividades. Um programa similar no Barreiro, chamado Tecendo Redes, foi desativado depois de um tempo bem sucedido de funcionamento.

Em todos esses casos, mais uma vez, os depoimentos não mencionam as crianças como frequentadoras dos equipamentos públicos analisados. Não há menção de como esses entraves repercutem na participação de crianças e de suas famílias. Podemos inferir que as famílias devam enfrentar situações similares às descritas por adolescentes e jovens para levar as crianças até os locais de CRAS, CREAS e Centros Culturais, já que os entraves se relacionam ao actante não humano, a cidade, e sua ocupação em condições de maior vulnerabilidade. Podemos também interpretar essa ausência como uma falta de políticas públicas direcionadas especificamente às crianças.

Nesse sentido mais amplo, fica evidente que, **para pensar políticas de participação infantil-juvenil, é preciso correlacioná-las com políticas de mobilidade, infraestrutura urbana e comunicação social**, pois, muitas dificuldades enfrentadas estão nas condições materiais de acesso aos equipamentos e na necessidade de que a informação chegue de maneira eficaz até os usuários.

No âmbito organizacional, uma (MS) nos conta que os CRAS derivaram dos programas de saúde da família para eventualmente se consolidarem na política pública de assistência social. Conforme atesta o site oficial da PBH e nos foi informado por um membro do CMDCA, os CRAS são oriundos dos Núcleos de Assistência à Saúde (NAFs) na Atenção Primária em Saúde, o que os liga às diretrizes estabelecidas para o funcionamento do SUS e posteriormente do SUAS: sistemas universais, públicos, gratuitos, de qualidade, com gestão intersetorial, descentralizada, com matricialidade, democrática, participativa e com controle social.

A (MS) ouvida pela nossa equipe vê com preocupação uma desvirtuação dos objetivos dos CRAS nos diversos territórios, fato, segundo ela, atribuído à falta de participação social. Um dos fatores centrais para esse enfraquecimento da participação é a ausência de Comissões Locais de Assistência Social (CLAS). Dos CRAS que visitamos apenas um da região Norte declarou ter um CLAS com reuniões periódicas e em atividade, de forma que suas discussões repercutiam efetivamente nas atividades programadas pelo CRAS.

Outro fator indicado como um problema de participação é o da falta de diálogo e articulação das atividades do CRAS e dos Centros Culturais. Entre os equipamentos visitados, apenas em Venda Nova há um contato entre esses dois equipamentos, com efetiva articulação de atividades. Porém esse contato não é sistematizado em metodologias compartilháveis e replicáveis. Ele parte da iniciativa individual e intuitiva dos servidores da ponta em ambos os equipamentos. No outro lado do espectro, no Vera Cruz, o Centro Cultural e o CRAS estão fisicamente em frente um do outro, mas não mantêm contato, não fazem atividades conjuntas e falta atuação em rede entre eles.

Essas situações redundam em um terceiro fator: a falta de mapeamento da participação social e de movimentos e ações locais, que, em tese, seria feito pelo CRAS. Além disso, o levantamento de iniciativas locais também poderia beneficiar ou estimular a participação nos centros culturais. Ao final, somente entidades credenciadas oficialmente ocupam esses espaços públicos e nem sempre conseguem mobilizar a efetiva participação das comunidades locais, por ausência de compreensão das demandas. Tanto o Aglomerado da Serra quanto o Vale do Jatobá, no Barreiro, apresentam uma concentração de centros culturais, a maioria deles obtidos por meio do orçamento participativo. Além desse histórico de participação popular para sua concretização, eles mantêm estratégias ativas de mapeamento de atividades, movimentos e coletivos locais de cultura e se notabilizam na cidade como territórios culturais, com alta participação. Esse ponto será retomado mais adiante, na controvérsia sobre centralização e descentralização da gestão.

3.4 FORMATOS DE PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A mestre de cerimônias da 10ª Conferência Municipal aproveita o microfone no momento de abertura para perguntas e faz sua própria reflexão. Ela é porta-voz da sociedade civil, uma (MS), para quem é preciso aprender a conversar com crianças e adolescentes, e estas com os adultos²⁶.

26 Fala de membro de movimentos sociais no momento de perguntas e comentários do público na abertura da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Já nos grupos de trabalhos separados por eixos, essa questão é retomada. No grupo de 'Promoção e garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto pandêmico e pós-pandêmico' (Eixo 1) um (APP), jovem negro, reclama da condução dos debates dentro do grupo: “os adultos só guiam e quem tem que falar e determinar o que será melhor? O adulto é a ponte, senão subverte o objetivo. O protagonismo é das crianças e adolescentes”²⁷. Uma das coordenadoras do grupo, APP e membro do CMDCA/BH, entende que esse é um discurso polarizado e que deve haver igualdade na fala de todos os presentes.

No grupo de trabalho 'Garantia de recursos para as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes durante e após a pandemia de Covid-19 (Eixo 5) da 10ª Conferência a pouquíssima participação de crianças e o esvaziamento geral da sala, inclusive comparado aos grupos dos outros eixos, não passou despercebida dos presentes. Entre os participantes havia a prevalência de adolescente da escola integrada e da escola estadual cívico-militar Princesa Isabel, visível pelas camisetas e uniformes. Ao longo da dinâmica e das discussões sobre os procedimentos de votação ficou nítido que esses adolescentes estavam articulados para votar propostas específicas que tinham conseguido aprovar nas Pré-Conferências e Conferências regionais. As prioridades deles eram: (1) vagas para cursos profissionalizantes e acesso ao trabalho; (2) concurso público para ter profissionais da saúde mental nas escolas; (3) curso preparatório para o Enem.

A coordenação do grupo leu as 28 propostas, uma a uma, abrindo para esclarecimentos. Em um canto da sala uma professora tentava explicá-las rapidamente para três crianças, evitando fazer muito barulho. Ela tinha dificuldades com essa tarefa e as crianças pediam constantemente para que a professora voltasse ao texto e esclarecesse um termo ou algum outro detalhe. A coordenação estava incomodada com os burburinhos no fundo da sala e tentava organizar a dinâmica para não extrapolar o tempo. A coordenação abriu para votação de cada proposta. O grupo teria que escolher as 10 propostas prioritárias dentre as 28 e, depois, decidir as 5 que iriam à plenária. Contudo, houve empate de várias propostas no 5º lugar, o que ocasionou a exclusão das propostas que o grupo de adolescentes queria aprovar.

Assim, iniciou-se uma discussão sobre o formato de discussão e votação. As coordenadoras argumentaram que elas seguiram estritamente as regras estabelecidas no regimento interno distribuído no Caderno de Textos Orientadores, entregues a todos os participantes. Três adultos, uma (GP), um (SP) e um (APP) se manifestaram no sentido de que se o regimento foi cumprido e as propostas dos adolescentes perderam, isso era parte do processo democrático, que eles teriam que saber perder e ganhar, aceitar a vontade da maioria. Os adolescentes rebateram. Essa rápida recuperação dos debates nos GTs da Conferência Municipal são reveladores das tensões que permeiam a participação social de crianças e adolescentes.

Já nas escutas durante o diagnóstico, uma (SJ) define a si própria como uma “realista esperançosa”²⁸. Realista porque ouviu muitas vezes, em tom de crítica, que ela não iria mudar o mundo, o que a fez pensar que qualquer utopia tem obstáculos intransponíveis para as instituições. Ela descreve as dificuldades em se fazer mudanças e atribui uma parte dessas dificuldades a uma

27 Fala de educador social de ONG no grupo de trabalho do eixo 1 no primeiro dia de Conferência.

28 Fala no Seminário da Rede/UFGM como os SJs em 23 de maio de 2023.

diferença geracional. Há dois fatores que, em sua opinião, contribuem para a diferença geracional: (1) a tecnologia; (2) a pandemia. Ela diz: “os adolescentes não ouvem mais, não querem escola, CREAS, saúde, do jeito que está. [Eles] não olham para o futuro. [Eles estão] sem desejo, sem vontade”²⁹. A (SJ) conclui que há dois tempos que não se coadunam: o tempo da justiça, que é lento e sem mudanças, e o tempo do adolescente, que é dinâmico, como suas necessidades.

Essa visão contrasta com a manifestação de uma (GP) durante a primeira reunião entre a Rede/UFMG e a COMPPIA depois da 10ª Conferência Municipal. Ela diz que ficou muito impressionada com a participação das crianças e dos adolescentes, tanto pela quantidade de atendentes, quanto pela forma como eles se posicionaram ao longo de todo o evento. Em outro momento de visita ao Centro Cultural na Regional Centro-Sul, um (SP) ressalta a dinamicidade dos eventos e a participação significativa de adolescentes e jovens, sobretudo em atividades como batalhas de MC's e *slam* de poesias.

Em entrevista, uma (GP) coloca as dificuldades de condução dos grupos durante a 10ª Conferência Municipal como um choque geracional que coloca um impasse sobre a forma como as diversas gerações que compõem o diálogo sobre a política devem se comunicar. Para ela, as políticas de crianças e adolescentes têm que incluí-los, sem excluir a participação dos adultos, que aportam com a sua experiência, expertise e visão de longo prazo. Ela considera que já sofreu etarismo nesses processos de busca por comunicação intergeracional. Apresenta também o argumento de que a participação dos adultos permite identificar e preservar a memória institucional da aplicação da política, um aprendizado sobre o que deu certo ou não, que só pode ser feito por quem tem uma experiência mais longa no processo.

Outros membros da COMPPIA, por outro lado, discutem as dificuldades de escuta de crianças e adolescentes nos formatos atuais de participação. Existe um consenso entre eles e também de outras pessoas com as quais conversamos que os formatos de participação vigentes são adultocêntricos. Outro consenso entre os porta-vozes é que tais formatos são muito precários e, mesmo quando existem, são insuficientes para que crianças e adolescentes tenham uma incursão efetiva nas políticas públicas dirigidas a elas. Além disso, há uma concordância entre alguns actantes que a falta de mecanismos de escuta efetivos são um problema à efetividade da política pública e ao cumprimento da legislação vigente, que toma a participação como princípio. **É preciso abranger outros métodos de escuta e dinâmicas mais adequadas à participação de crianças e adolescentes.**

Uma experiência interessante relatada por (APP)s e (SP) da equipe técnica de unidade de acolhimento TVR emergiu no contexto de um debate proposto pela nossa equipe durante as visitas sobre as regras vigentes nas unidades. Sobre esse tema que será retomado adiante, as unidades têm critérios variáveis sobre quais regras devem vigor e como elas serão impostas. Há unidades que impõe regras mais estritas e reforçam as mesmas por meio de punições, normalmente perda de exercício de direitos dentro das casas, e até mesmo encaminhando os casos para o sistema socioeducativo. Outras unidades optaram por uma abordagem mais inclusiva e participativa, na qual o reforço às regras se dá pelo diálogo.

29 Fala no Seminário da Rede/UFMG como os SJs em 23 de maio de 2023.

E é nesse sentido que em uma das unidades que atende casos mais graves, de adolescentes ameaçados de morte, a equipe técnica desenvolveu uma estratégia de **pactuação de regras por meio de assembleias**, batizada prática dos Cinco Dias. O objetivo principal é estabelecer vínculos de confiança entre os adolescentes e toda a equipe técnica nos primeiros cinco dias após a chegada do adolescente na unidade. O reforço às regras é discutido no âmbito dos espaços coletivos e os adolescentes são estimulados a colocar seus valores, prioridades e interesses face a conflitos concretos que vem à tona no convívio. O resultado observado pela equipe técnica com a adoção da prática do Cinco Dias foi a diminuição significativa da evasão na unidade desde que a prática se iniciou. Eles destacam ainda que a construção de vínculos tem se mostrado essencial para promover melhor convivência na unidade, além de contribuir para a pactuação das regras da casa de forma mais participativa e construtiva.

Certamente as experiências relatadas no Seminário da Cultura³⁰ realizado pela Rede para o diagnóstico deram importantes caminhos para se pensar a participação de crianças e adolescentes nas políticas públicas. Primeiramente, ressalta-se o Centro de Referência das Juventudes como uma conquista do Fórum das Juventudes e dos coletivos que o originaram. Um (MS) nos diz: “o CRJ é uma ocupação”³¹. Das mobilizações e da atuação na ocupação do espaço do CRJ, algumas reflexões foram sendo desenvolvidas por esses coletivos e grupos que o frequentam. Para o (MS), uma política pública para a adolescência e juventude se estrutura sobre três eixos transversais: a mobilidade, a segurança e a cultura.

Em primeiro lugar, uma **política de mobilidade urbana focada na circulação de crianças e adolescentes** é fundamental para acessar os espaços públicos e garantir o direito de ir e vir. Nesse ponto, o preço das passagens, a limitação do meio passe estudantil e a não implementação de propostas como a Tarifa Zero são apontados como obstáculos centrais à participação, percepção que coincide com nossa escuta durante as visitas técnicas a CRAS, CREAS e Centros Culturais nas nove regionais.

Em segundo lugar, a segurança pública com foco na repressão policial e numa constante desconfiança dos adolescentes e jovens, alimenta o ciclo da violência policial, sobretudo de jovens pretos das favelas. Na contramão dessa política bélica e de morte, iniciativas de **seminários e rodas de conversa** em parceria com o Movimento Negro, propiciaram processos de escuta, de questionamento do perfilamento racial e classista da polícia.

A cultura entraria nesses eixos transversais como uma estratégia chave para pensar saídas para a participação de crianças e adolescentes nas políticas. As ações culturais articulam tecnologia da informação e comunicação, ensino e aprendizagem ao fazer artístico, e permitem formação cultural, humanística e crítica, que vai além da oferta mercadológica de produtos culturais. Conforme nos diz o (MS), “a diferença entre ação social e ação cultural é uma falsa dicotomia. Só se faz essa diferença porque se quer reduzir a expectativa do jovem ao mercado de trabalho. Tem que olhar mais para a expectativa do jovem e menos para as expectativas do mercado”³².

30 O Seminário da Cultura realizado pela Rede/UFMG dentro da metodologia de coleta de dados aconteceu em 28 de março de 2023 na Faculdade de Direito da UFMG.

31 Fala de convidado no Seminário da Cultura em 28 de março de 2023.

32 Fala de convidado no Seminário da Cultura em 28 de março de 2023.

Ele toca ainda nas formas de financiamento e nos recursos destinados às políticas de cultura, que estão hoje mais centradas em fomentar produtos culturais prontos e uniformes realizados pelos agentes privados parceiros do poder público do que nas iniciativas orgânicas, organizadas e territorializadas dos coletivos de adolescentes e jovens.

Assim, o exemplo participativo do CRJ projeta uma solução para a cidade: centros de formação, cultura, memória e mobilização espalhados pelas diversas regionais, capazes de impulsionar as atividades, coletivos, reuniões e movimentos já existentes e que buscam espaço e fomento. Como veremos à frente, os centros culturais poderiam já ser uma estrutura base para a realização dessa ideia, embora encontrem obstáculos dos quais falaremos adiante.

Outro ponto ressaltado pelos porta-vozes que ouvimos diz respeito ao desmonte da política pública do orçamento participativo, ressaltando que a maioria dos centros culturais construídos em Belo Horizonte decorreu dessa política. Um aprofundamento deste ponto será apresentado à frente.

Sobre este tópico em particular, é muito importante remeter o nosso relatório aos relatórios qualitativos da Rede/UFGM desenvolvidos pelas equipes que fizeram a escuta de crianças (Nepei) e de adolescentes (Janela da Escuta), que aprofundam nessas experiências.

3.5. O QUE ESTA CONTROVÉRSIA NOS ENSINA?

1. Os formatos atuais de participação são adultocêntricos.
2. Os modos de participação de crianças e adolescentes nos espaços oficiais são precários, pois não permitem que as vozes delas efetivamente influenciem os rumos da política pública.
3. Crianças e adolescentes têm desenvolvido modos próprios de participação em espaços não oficiais, que envolvem outras dinâmicas e linguagens.
4. Existe um desafio a ser pensado, o do diálogo intergeracional.
5. Falta de mobilidade na cidade e dentro dos bairros e dificuldades de acesso aos equipamentos públicos são empecilhos materiais à participação de crianças e adolescentes.
6. Os equipamentos públicos têm cobertura deficitária nos territórios das regionais.
7. Os equipamentos públicos precisam de planos específicos e profissionais de comunicação social para estimular a maior participação de crianças e adolescentes.
8. Existe uma tendência de enfraquecimento e desmobilização dos espaços coletivos de deliberação pública, entre os quais, os conselhos, comitês, fóruns e Conferências.
9. Existe a necessidade de investir em formação e informação das equipes de saúde e de assistência social das maternidades e dos serviços da rede de proteção social quanto aos fluxos e procedimentos a serem adotados com vistas à manutenção do vínculo familiar entre mães, filhos e filhas e as famílias nucleares e extensas.

10. Existe a necessidade de investir em formação e informação das equipes de saúde e de assistência social para o enfrentamento às violências institucionais e obstétricas, em especial, contra pessoas em situação de vulnerabilidade social e pessoal.
11. Os espaços coletivos de deliberação têm pouca inventividade metodológica de escuta, de debate e de construção coletiva de decisões.
12. Os espaços precisam ser adequados e readequados de acordo com um levantamento das demandas e necessidades locais.
13. É preciso pensar políticas de fomento das atividades culturais orgânicas aos territórios diversos da cidade.
14. Há que se criar e se fortalecer mecanismos de escuta dos sujeitos.
15. Há que priorizar o local para gestão democrática.
16. Há que aproveitar as práticas já existentes que aumentaram e propiciaram a participação de crianças e adolescentes.

3.6 SUGESTÕES PARA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

- Construir com as crianças e os adolescentes novos formatos e metodologias de escuta e de participação que respeitem e fortaleçam as centralidades e os seus protagonismos nos processos de formulação, implantação e na avaliação de políticas públicas dirigidas a eles.
- Garantir as condições de mobilidade e acesso aos equipamentos voltados para crianças e adolescentes. Iniciar com a construção conjunta de plano de mobilidade por metrô e ônibus dentro dos bairros e na cidade e revisão das regras do Bilhete de Transporte Social.
- Construir coletivamente e fomentar espaços e dinâmicas para promover o diálogo intergeracional.
- Construir coletivamente e fomentar a participação social de forma descentralizada e itinerante, da periferia para o centro. Lembrando que dentro das próprias periferias há macro e micro territórios e é preciso estabelecer métricas de participação que garantam igualdade de oportunidades para participar ativamente nos processos decisórios e nas atividades comunitárias e equidade na participação social para assegurar que grupos historicamente e espacialmente marginalizados tenham suas vozes ouvidas e seus interesses representados.
- Fortalecer os conselhos, fóruns, comitês, conferências e outros espaços de reunião e de deliberação da política pública, mais uma vez, tendo as crianças e os adolescentes como figuras centrais e protagonistas em todos os processos e assuntos que envolvem suas vidas.
- Reativar e fortalecer os CLAS como espaços de debate nos CRAS.
- Aumentar o número de CRAS, CREAS e Centros Culturais nas regionais, revendo o âmbito de abrangência destes por bairro para cobrir áreas menos extensas.

- Criar e fomentar experiências de coordenação de ações entre CRAS e Centros Culturais.
- Eventos e reuniões de participação social precisam ser acessíveis e inclusivos para garantir a representação e contribuição efetiva de todos os grupos, especialmente aqueles historicamente marginalizados. O Relatório apresenta algumas maneiras de melhorar as condições de acesso e permanência nos espaços de participação social.
- Transporte Acessível: oferecer transporte gratuito ou com desconto para facilitar o acesso dos participantes aos eventos. Isso pode incluir o fornecimento de passes de ônibus ou organização de transporte coletivo para áreas de difícil acesso.
- Alimentação Adequada: garantir a disponibilidade de alimentos e bebidas durante os eventos, levando em consideração restrições alimentares e preferências culturais dos participantes.
- Horários e Dias Flexíveis: identificar os horários e dias mais convenientes para a maioria dos participantes, levando em consideração suas rotinas de trabalho, estudo e cuidados familiares. Isso pode envolver a realização de eventos em diferentes turnos ou dias da semana.
- Mobilização Prévia e Contínua: realizar um trabalho prévio e contínuo de mobilização e engajamento com a comunidade, utilizando diferentes canais de comunicação, como redes sociais, rádio comunitária, panfletagem e visitas domiciliares. Isso ajuda a garantir uma participação mais representativa e diversificada.
- Incentivar e apoiar a participação de grupos sub-representados, fornecendo recursos e capacitação para que possam se envolver ativamente nos processos de tomada de decisão. Isso pode incluir a realização de oficinas de capacitação, mentorias e bolsas de participação.
- Fortalecer os espaços já existentes de participação social envolvendo os adolescentes na construção, mobilização e permanência desses espaços.
- Divulgação Antecipada e Ampliada: promover uma ampla divulgação dos eventos com antecedência, utilizando diferentes meios de comunicação e garantindo que as informações sejam acessíveis para todos. Isso pode incluir o uso de materiais impressos, mídias digitais, rádio, entre outros.
- Investir em formação e informação das equipes de saúde e de assistência social das maternidades e dos serviços da rede de proteção social quanto aos fluxos e procedimentos a serem adotados com vistas à manutenção do vínculo familiar entre mães, filhos e filhas e as famílias nucleares e extensas.
- Investir em formação e informação das equipes de saúde e de assistência social para o enfrentamento às violências institucionais e obstétricas, em especial, contra pessoas em situação de vulnerabilidade social e pessoal.

Controvérsia 2: interseccionalidade das violências estruturais de raça, de classe, capacitistas e de gênero



As vivências constantes de situações marcadas por discriminação racial, sexual e de gênero, o capacitismo, a estigmatização, a criminalização e a patologização da pobreza são descritos de forma recorrente nas falas de crianças, adolescentes e suas famílias. Aparecem também na forma de angústia e perplexidade na fala de servidores, agentes e técnicos, embora muitas vezes como questões menores, não centrais ou desviantes. Os dados quantitativos têm baixa qualidade quando se trata desses marcadores sociais e pouco revelam sobre esses aspectos, como revelam os estudos quantitativos realizados neste diagnóstico pela equipe do Crisp-UFMG. Assim, na perspectiva qualitativa, a controvérsia abrange uma discussão sobre a importância desses aspectos para a definição das políticas e a consideração sobre as mudanças que esses marcadores teriam sobre sua execução.

Nossa análise leva em consideração alguns pressupostos teóricos. Primeiramente, o conceito de interseccionalidade das violências, de acordo com Collins e Bilge (2021), assim como Crenshaw (2015). Essas teorias partem de uma reflexão sobre a construção social do lugar da subordinação, o que implica dizer que o mero entendimento sobre processos de racialização, generificação, capacitismo e classe não são capazes de alterar as realidades sociais.

Seria preciso estratégias e políticas que alterassem as bases sociais para que as violências de classe, gênero, capacidade e raça fossem desmontadas. É nesse sentido que as estratégias de exclusão, apagamento e silenciamento têm que ser escancaradas e as políticas públicas não podem se limitar a mencionar ou adicionar esses marcadores sociais como um de seus elementos. Pois, não basta as políticas serem contra o racismo, o classismo, o capacitismo ou a desigualdade de gênero e sexualidade. Elas têm que ser proativamente antirracistas, anticlassistas, anticapacitistas, antidesigualdades de gênero e sexualidade.

Assim, Collins, Bilge e Crenshaw vem denunciando o caráter endêmico dessas exclusões sociais. Elas também discutem como as políticas públicas, ao se colocarem como neutras, acabam por fomentar decisões que concedem algumas mudanças, mas não avançam em favor do fim das violências. Tais concessões de igualdade formal são inclusive modos de evitar as reformas necessárias para se obter a igualdade material. A igualdade formal não expurga todas as formas de exclusão e não evita a aplicação racista, classista, capacitista e supremacista cis masculina das políticas.

Assim, por exemplo, quando o Estado tolera discursos raciais de ódio, ele acaba por promover discursos racistas. Ao ser neutro nessas situações, o Estado toma um lado, autorizando o racismo. A tolerância, a proteção de grupos que violentam minorias sociais e o silêncio estatal são ações públicas de fomento a essas violências, que contrariam os princípios fundantes daquilo que o Estado democrático tem que defender.

Nesse contexto, o conceito de interseccionalidade surge como uma ferramenta analítica das estratégias de exclusão, apagamento e silenciamento que geram violências em diversos níveis, não apenas os mais evidentes e escancarados, como também os sub-reptícios, velados, e indiretos. A análise interseccional nos permite visualizar as “ruas das desigualdades que se cruzam (CRENSHAW, 2012, p. 11)³³, de modo a perceber que pessoas que carregam mais de um marcador social de exclusão, sofrem violências mais intensas e normalmente ocultas por dispositivos que ignoram a intersecção. Assim, por exemplo, mulheres trans pretas, portadoras de deficiência e pobres tenderiam a sofrer mais violências e estar em situação de maior vulnerabilização do que outros grupos sociais, já que os marcadores sociais de exclusão se entrecruzam em seus corpos.

Com o instrumental teórico da interseccionalidade, é possível compreender que as violências e violações de direitos não se limitam a seus aspectos sociais individuais ou a elementos culturais, políticos, econômicos ou jurídicos. As violências são estruturais (ALMEIDA, 2019) e institucionais, o que coloca novos desafios a órgãos como o CMDCA.

As violências são estruturais porque os processos a partir dos quais organizamos nosso dia a dia já estão permeados pelos marcadores sociais de exclusão. A subordinação de certos grupos sociais é reproduzida por essas formas de organização e de processualidades porque está enraizada nelas. Essa reprodução sistemática da subordinação define também o lugar de privilégios e de vantagens sociais de grupos dominantes. A forma como nossa sociedade se organiza faz com que homens, brancos, cisgênero, heterossexuais, ricos, não deficientes tendam a acumular privilégios e vantagens sociais de diversas ordens. Por outro lado, grupos sociais subordinados por essa ordem acumulam desvantagens e exclusões sociais.

33 A citação completa é: "Se uma pessoa imaginar uma interseção, ela visualiza ruas que seguem em direções diferentes – norte-sul, leste-oeste – e cruzam umas com as outras. Isso seria o que eu chamo de eixos da discriminação. Podemos pensar sobre a discriminação racial como uma rua que segue do norte para o sul. E podemos pensar sobre a discriminação de gênero como uma rua que cruza a primeira na direção leste-oeste. Esses são os sulcos profundos que podem ser observados em qualquer sociedade pelos quais o poder flui. O tráfego, os carros que trafegam na interseção, representa a discriminação ativa, ou seja, as políticas contemporâneas que excluem indivíduos em função de sua raça e de seu gênero."

Nessa perspectiva, as políticas públicas e as instituições que as aplicam acabam sendo estruturalmente racistas, classistas, capacitistas, machistas e até mesmo misóginas e lgbtqifóbicas. O que nos conduz ao último conceito que serve de base à nossa análise, que é o de violência institucional. Quando as instituições e os agentes públicos ou privados que exercem funções públicas não assumem uma postura ativamente comprometida com a desarticulação das violências interseccionais, acabam por restringir o acesso a direitos básicos, reproduzir as vulnerabilizações, replicar violências que os grupos sociais subordinados sofrem potencializando os sofrimentos, os estigmas sociais e até mesmo a morte.

Todos esses pontos permearam nossa leitura das questões colocadas pelos porta-vozes ouvidos no diagnóstico e que nos levaram a três situações em que a interseção das violências é mais aguda, embora não se restrinja apenas a esses espaços: o sistema socioeducativo em meio fechado, o acolhimento institucional e a acessibilidade aos equipamentos públicos por parte de alguns grupos sociais vulnerabilizados.

4.1 INTERSEÇÃO DAS VIOLÊNCIAS NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM MEIO FECHADO

Uma (SJ) ouvida no seminário sobre sistema socioeducativo realizado pela Rede/UFMG em 23 de maio de 2023, para o diagnóstico, inicia sua análise e coloca o problema da legislação não ser implementada. Para ela o problema não está na base legal, mas nos gargalos da implementação das políticas. Como exemplo, ela lembra que Minas Gerais aprovou uma resolução³⁴ pioneira sobre adolescentes LGBTQIA+; porém, já na vigência desta resolução, o Sistema de Justiça nada fez por uma adolescente mulher trans³⁵ que deu entrada no CIA-BH. Ao refletir sobre esse fracasso, a (SJ) diz que as instituições não se moveram, elas não conversaram entre si, a resposta institucional era “não” a todo momento do caso, um “empurrando” para o outro a solução. Para ela, as instituições do executivo e do judiciário ficam perdidas no papel de cada um.

O gargalo no nível de implementação das políticas pode ser percebido na fala dos (APP)s de unidade socioeducativa de Belo Horizonte que recebe adolescentes LGBTQIA+. Por um lado, suas expressões linguísticas fazem transparecer preconceitos a todo momento, despreparo e incompreensões sobre estes grupos sociais. Por outro lado, eles admitem abertamente que se sentem despreparados e indicam uma carência na formação e no treinamento para os agentes sobre as questões específicas que envolvem esses grupos. Um (APP) muito experiente em sua área de atuação no sistema socioeducativo aponta que as situações de ter que lidar com as especificidades desses grupos sociais se tornaram mais recorrentes nos últimos anos, o que tornou mais evidente a falta de preparo continuado.

34 Ela se refere à Resolução SESP nº 18, de 25 de abril de 2018, que “estabelece diretrizes e normativas para o atendimento e tratamento da pessoa LGBT no âmbito do Sistema Socioeducativo do Estado de Minas Gerais”.

35 Fala no Seminário da Rede/UFMG como os SJs em 23 de maio de 2023.

Além disso, para a (SJ), há uma desvalorização das políticas de saúde mental³⁶, pouco preparo para compreender as questões de gênero e um preconceito contra os adolescentes. Ao ser perguntada sobre esse preconceito, ela diz que a sociedade de consumo quer colocar os adolescentes sempre ocupados e produzindo. Eles não têm a prerrogativa de viver esse período da vida, mas já se exige deles assumir uma postura adulta e adentrar o mundo do trabalho com o intuito de sustentar a si próprios e a suas famílias. Assim, essa fala faz transparecer as violências classistas que prevalecem nesses espaços. Os adolescentes pobres, seu público preferencial ou quase exclusivo, são julgados por não serem sustentáculos em suas casas, mesmo tendo apenas 14, 15 anos, uma expectativa que não existe em relação aos adolescentes da classe média e alta. Assim, a dimensão do trabalho aparece aqui não como uma oportunidade mas como mais um mecanismo de controle.

Outro (SJ) ouvido³⁷ coloca como primeiro ponto de sua fala o recorte étnico-racial e a seletividade territorial como marcas do sistema socioeducativo. Ele traz os dados do relatório anual do CIA-BH³⁸, segundo o qual a grande maioria dos adolescentes cumprindo medida por porte de pequenas quantidades de drogas para uso pessoal foram apreendidos no centro da cidade e são negros. Segundo sua análise, o sistema socioeducativo reproduz o perfilamento social já há muito denunciado pela literatura jurídica na segurança pública e nas prisões.

Em outro momento da escuta, uma (APP) nos diz que prefere não usar eufemismos em relação ao socioeducativo: “vou chamar de prisão mesmo, vamos falar claro”³⁹. Outros (SP)s e (APP)s ouvidos também se referem ao socioeducativo como sistema prisional. Às vezes corrigem sua fala, mas logo se justificam dizendo que na prática não veem diferença entre os sistemas.

Em uma das visitas a uma Unidade Socioeducativa, no momento em que conversávamos com (SP)s e (APP)s da Unidade sobre o tema do racismo e das desigualdades no tratamento de meninos e meninas, assim como os marcadores de classe social, um (SP) compartilhou uma situação que, segundo ele, foi marcante em sua experiência profissional.

O (SP) nos disse que teve uma vez que um menino de 14 anos estava em uma unidade de internação provisória, aguardando decisão sobre a medida socioeducativa que receberia. Os agentes da unidade estranharam aquela presença por se tratar de um adolescente loiro, com olhos azuis e proveniente da classe média. De acordo com esse (SP), o fato lhe marcou porque os outros agentes e educadores abordaram o adolescente, dizendo-lhe que aquele lugar não era um “lugar para ele”. Segundo o agente, apesar do ato cometido por ele ensinar recorrentemente a internação no regime fechado de meninos pretos, pardos e periféricos, para aquele adolescente branco e de classe média a resposta seletiva do sistema foi diversa: a aplicação de medida socioeducativa não privativa de sua liberdade. O que fez o (SP) refletir e concluir que a resposta do sistema tinha sido diferente, já que o adolescente fugia ao estereótipo da unidade.

36 Ela não especifica por parte de quem se daria essa desvalorização e o preconceito.

37 Fala no Seminário da Rede/UFMG com os SJs em 23 de maio de 2023.

38 Ele se refere ao Relatório Estatístico da Vara Infração da Infância e da Juventude de Belo Horizonte 2022, acessível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/6A/21/33/1E/57C4A81OC08E80A82D28CCA8/relatorio_ciabh_2022_atualizado.pdf.

39 Entrevista durante a visita técnica.

A partir desse relato do (SP), vários outros se seguiram, evidenciando tratamentos discriminatórios e suas interfaces e sobreposições conforme as variações de raça, identidade de gênero, classe social e capacitistas. Esses depoimentos e casos da vida cotidiana dentro do socioeducativo são apresentados como um sistema de crenças plenamente operante no qual a seletividade do público que frequenta reforça as fusões e confusões entre as identidades e o espaço (HAESBAERT, 2020) a partir dos marcadores sociais de exclusão. Nessa lógica, um centro de internação provisória não seria mesmo o lugar para aquele adolescente em específico, onde os corpos-territórios são delimitados por sua raça e classe social.

Ainda sobre o marcador relativo ao gênero, as (APP)s das unidades relatam dificuldades em lidar com o público feminino, estigmatizando o comportamento das adolescentes como meninas “problemáticas, agressivas e desrespeitosas”, e que “manifestam sua sexualidade em público”, ao passo que os meninos manifestam o oposto desses comportamentos e seriam muito mais fáceis de lidar.

Paradoxalmente, quando os agentes se referem às trajetórias dos adolescentes no cometimento de atos infracionais, relatam que os meninos que estão em cumprimento de regime fechado têm uma vivência “consolidada” de reincidências em atos infracionais, geralmente relacionados ao tráfico de drogas. Por sua vez, as meninas estariam recebendo a aplicação de medidas de regime fechado, sem trajetória “consolidada” (entende-se reincidente) em atos infracionais, sendo os atos das adolescentes considerados pelos agentes como “menos graves” que os cometidos pelos meninos e não relacionados ao tráfico de drogas.

Retomaremos alguns desses pontos adiante, na controvérsia sobre institucionalização, mas já adiantamos aqui que os índices de medicalização das adolescentes no socioeducativo é maior que a dos homens. E que ao ouvirmos (APP)s dos abrigos, elas nos relatam que desrespeitos ou brigas entre as adolescentes dentro do abrigo rapidamente se convertem em medidas socioeducativas de meio fechado. Esses depoimentos sinalizam um reforço dos estigmas sociais que acompanham as meninas, marcando uma diferenciação por gênero.

4.2 INTERSEÇÃO DAS VIOLÊNCIAS NOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL E ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Vamos voltar ao relato do convidado especial na abertura da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Lembremos que se trata de um (APP), homem negro, e ex-acolhido que considera uma sorte ter achado um equipamento social que o abraçou e lhe deu oportunidade de se profissionalizar. Refletindo sobre toda a sua experiência, ele coloca algumas questões centrais. A primeira ficou sempre em aberto para ele: “por que fui retirado da minha mãe?”⁴⁰. Ele foi recolhido às escuras e continua assim desde os seus 10 anos, quando foi retirado de casa. Essa pergunta nunca foi respondida pelas autoridades e instituições que o acolheram.

40 Fala na abertura do convidado especial da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ele se descreve na adolescência como “muito folgado”⁴¹ e atribui parte das dificuldades que teve e seu modo de encará-las à falta de resposta à sua pergunta.

Ele foi separado de suas duas irmãs e nunca mais teve notícias delas, o que deixou “um buraco no coração”⁴², nem ele, tampouco suas irmãs passaram por qualquer tentativa de retomada do contato com a família ou qualquer trabalho de assistência com seus pais para avaliar as condições de retomar a convivência familiar. Elas, que eram mais novas que ele, foram rapidamente adotadas, mesmo que a família tenha se mobilizado para buscá-las.

Outro ponto que o marcou foi no trajeto institucional até chegar à casa de acolhimento que o abraçou. Em outras instituições por onde passou, ele era tratado como suspeito e criminoso, quando, na verdade, sua condição era de vítima de uma situação. Ele conclui fazendo algumas provocações. Em sua trajetória pessoal teve que transformar sua revolta em entendimento e articulação. Mesmo sem nunca obter a resposta à sua primeira pergunta, – o porquê ele foi retirado da convivência familiar –, ele achou outras respostas. Viu, por exemplo, que o ECA pode funcionar, que o acolhimento pode ser eficiente, que é possível preparar os educadores sociais para humanizar o atendimento e compreender e seguir os mandamentos do Estatuto.

Aprendeu, ainda, que é importante não esperar que o acolhido faça 18 anos para mostrar os desafios que o esperam na idade adulta. Defende que família acolhedora⁴³ também é família e trabalhar em rede é o melhor. “É preciso que a sociedade em geral saiba que o ECA funciona”⁴⁴, e ele conclui.

A pergunta que fazemos é se as situações descritas são um retrato específico de um tempo histórico, já que o depoimento descreve fatos ocorridos antes do escopo de nosso diagnóstico, e nesse caso, poderiam ser um contraponto para verificar o que mudou e como se estruturou a política pública de acolhimento. Ou se trata de um relato constrangedor dos poucos avanços e dos limites das políticas de acolhimento?

As falas institucionais na abertura da 10ª Conferência sinalizam para uma mudança de perspectiva do funcionamento do acolhimento institucional, de modo que os relatos do (APP) teriam que ter ficado no passado. Em sua fala institucional de abertura, uma (GP) ressalta que é direito da mãe escolher quantos filhos quer ter. Ao Estado caberia assim dar o suporte para que essas mulheres e crianças possam acessar direitos. “É preciso humanizar a todos”⁴⁵, ela conclui. Para isso, continua, é preciso estar disposto a dialogar, ao consenso e ao dissenso. Essa disposição envolveria a escuta dos vários envolvidos na execução da política. E, nesse ponto, ela ressalta a presença do juiz especializado na Conferência, que ela interpreta como uma disposição, rara no poder judiciário, para ouvir.

41 Fala na abertura do convidado especial da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

42 Fala na abertura do convidado especial da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

43 Família acolhedora é um serviço da política pública de assistência de Belo Horizonte, implantado em 2009, que oferece acolhimento familiar temporário a crianças e adolescentes com medida protetiva.

44 Fala na abertura do convidado especial da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

45 Fala na abertura da representante da assistência social na 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Porém, cabe destacar que os caminhos da pesquisa de campo nos levaram a momentos intensos e sofridos ao ouvir sobre graves falhas da aplicação da política de acolhimento, que revelam a face institucional das violências estruturais e reforçam o depoimento do convidado especial da 10ª Conferência.

Um (APP) que participa do Fórum de Abrigos reporta abusos cometidos pelos comissários, servidores do poder judiciário, encarregados de cumprirem os mandados de busca e apreensão de crianças e adolescentes quando da determinação da medida de proteção via acolhimento institucional, tanto para os casos de crianças de 0 a 7 anos quanto para os casos de 7 a 12 anos.

Segundo seu relato, corroborado por outros (SP)s e (APP)s das unidades, em reiteradas ocasiões, aos comissários falta sensibilidade para lidar com as crianças e com as famílias no momento do cumprimento do mandado. Outros inúmeros relatos dizem que é comum os comissários não especificarem na abordagem para onde as crianças estão sendo encaminhadas.

Algumas situações narradas vão além das falta de sensibilidade ou de informações. Esses casos muito graves são mencionados e colocados não como exceções, mas como exemplos de abordagens dos comissários. Entre eles, um comissário teria dito à criança na faixa de 0 a 7 anos que a levaria para tomar um sorvete, após o qual a encaminhou para a unidade de acolhimento.

Segundo um (APP) relata, as crianças de 7 a 12 anos são buscadas pelos comissários na escola. Em uma ocasião, a criança que foi encaminhada para a unidade deste (APP) lhe disse que o comissário prometeu que daria um passeio, mas na sequência a levou para a unidade. Em outro caso também relatado por um (APP), o comissário disse para a avó da criança que a levaria para realizar um exame médico e pediu o cartão de saúde e os documentos dela. A criança foi retirada da escola e levada para a unidade.

Em outro caso, as crianças de uma mesma família ficaram muito chorosas quando os comissários foram buscá-las. Eles então decidiram levar toda a família para a unidade de acolhimento, gerando ainda mais conflitos no processo de acolhimento institucional, inclusive com as técnicas da instituição.

Uma (SJ), responsável por um dos setores que acompanham os processos junto às unidades, manifestou-se em reunião do Fórum de Abrigos sobre esses processos e os relatos das abordagens. Ela disse que no procedimento regular do poder judiciário são expedidas duas vias do mandado de busca e apreensão, para que uma delas fique com a família. Nessa via consta o número do processo, uma descrição da situação e o endereço da unidade de acolhimento. Segundo os relatos da reunião, os comissários não estariam entregando as vias às famílias. Esta simples omissão agrava a condição de vulnerabilidade das famílias, que, muitas vezes, não conhecem bem os seus direitos e os procedimentos envolvidos na retirada das crianças e adolescentes, configurando-se, assim, um quadro de grave violência institucional nesses procedimentos adotados.

Ainda no tema de situações que podem envolver a destituição de poder familiar, a equipe de pesquisa recebeu novos relatos de situações de mulheres, adolescentes e adultas que sofreram violências e violações de direitos relativos à maternidade e ao convívio com seus bebês. Assim, foi se confirmando que o estudo de caso de F., acima relatado, configurava um conjunto

regular de casos e uma forma de funcionamento dos fluxos em desconformidade com a Portaria Conjunta SMSA/SMASAC nº 0001/2017, já citada. Esses casos envolvem a separação e retirada de bebês de suas mães no pós-parto em maternidades da cidade. Os bebês são encaminhados para unidades de acolhimento, sem o devido respeito aos procedimentos e às diretrizes do SUS e do ECA, além da citada portaria conjunta.

Conforme as diretrizes legais já citadas acima, todos os casos devem ser discutidos amplamente com a rede e com os serviços que tenham acompanhado as gestantes e suas famílias. O encaminhamento do(a) bebê somente deve ser feito para uma unidade de acolhimento quando esgotadas todas as possibilidades de manutenção da criança com a mãe e com a família extensa. E o ponto que podemos aqui destacar é o pano de fundo das intersecções de raça e classe que envolvem a retirada dos bebês de suas mães e famílias.

Colhemos relatos de uma (SP) e de F. que reportam falas e atitudes preconceituosas de membros das equipes de saúde que teriam atendido F. e outras mães e famílias durante e após o parto, em virtude de serem mulheres em situação de extrema vulnerabilidade social, incluindo a situação de rua, e, por vezes, em situação de uso prejudicial de álcool e drogas. F. conta, por exemplo, que a equipe de saúde na maternidade teria dito a ela durante o pós-parto, sabendo de sua situação de extrema vulnerabilidade pessoal e social que, “essa aí não vai ficar com o bebê não!”. E ainda, “ah, quando é assim, uma mãe nesse estado, o bebê fica!”.

Tais situações configuram grave violência psicológica por parte da equipe de saúde da maternidade que deveria estar observando e atuando conforme o protocolo de pré-natal e puerpério da Secretaria Municipal de Saúde, que preconiza o cuidado e atenção à puérpera e ao recém-nascido. As condutas abusivas e discriminatórias relatadas, motivadas por preconceito de classe social, cor e gênero, exatamente em um período de grandes modificações físicas e psíquicas no qual a mulher puérpera necessita de cuidados e atenção especial é uma grave manifestação da interseccionalidade das violências estruturais de raça, de classe, capacitistas (dada a excepcional condição psíquica e física da mulher no puerpério) e também de gênero. Configura também uma violação aos princípios éticos da atuação profissional na área da saúde. Essas condutas devem ser revistas por meio de supervisões e treinamentos específicos sobre o cuidado com as gestantes, puérperas e recém-nascidos em situação de risco social e individual.

Outro momento em que estas falas discriminatórias ocorrem é durante as visitas das mães às suas crianças nas unidades de acolhimento institucional. Membros dessas unidades fazem observações desrespeitosas, que visam sobretudo desencorajar não somente os papéis maternos, como paternos e familiares.

A experiência da adolescente A., atendida pelo programa Janela da Escuta, foi discutida junto com a equipe do Programa POLOS UFMG. O caso foi relatado no relatório de pesquisa do Janela da Escuta⁴⁶ e ilustra bem esse ponto das intersecções das violências nos serviços de proteção social e acolhimento institucional. Transcrevemos aqui o caso, tal como descrito no relatório do

46 Estudo de caso apresentado no relatório do programa Janela da Escuta no item 11.2 – Caso 2: A luta pelo direito à maternidade de uma adolescente preta e periférica.

Programa Janela da Escuta, apresentando-o como o estudo de caso 2 neste relatório, para fins de análise sob a perspectiva das controvérsias presentes na interseccionalidade da violência de gênero, classe e raça nos serviços de proteção e acolhimento institucional.

Quadro 5 - Estudo de Caso A.

O presente relato foi encaminhado ao Janela da Escuta e traz o caso de uma adolescente de 16 anos que lidou com o acolhimento institucional de seu filho ainda no puerpério, momento em que ela identificou que vivia uma depressão pós-parto, como é a realidade de muitas mulheres puérperas. Um olhar violento para essa situação de grande delicadeza, levou uma profissional da saúde a denunciar a mãe ao Conselho Tutelar durante uma consulta, por entender que havia apatia no trato dela com a criança. A adolescente, mãe, periférica, negra, cujo companheiro também é um jovem negro e periférico, teve seu filho acolhido logo nos primeiros meses de vida, assim permanecendo durante cerca de um ano.

Embora não tenha ocorrido nenhuma violação grave de direitos contra o bebê para que esta medida de proteção tivesse sido ensejada – o que somente deveria ocorrer em caráter excepcional –, a institucionalização foi levada adiante, fundamentada no ideal de fortalecimento dos vínculos familiares que pudessem oferecer um suporte à adolescente no cuidado com o bebê. Constatamos, contudo, que este trabalho poderia ser executado por outra política de fortalecimento de vínculos e a partir de outras medidas protetivas, favorecendo o direito à convivência familiar e evitando o prolongamento do sofrimento que a institucionalização promove.

A família era assídua nas visitas, incluindo familiares extensos, como avós e bisavós da criança, que também visitavam e manifestavam interesse na guardianship da criança, estando representados por respectivos defensores públicos.

O período de acompanhamento familiar foi compreendido pela equipe técnica da unidade como permeado de avanços e retrocessos, porém os retrocessos pareciam ter mais peso. Assim, a medida foi sendo estendida em nome de um ideal de relação intrafamiliar, que deveria se mostrar ilesa a todo conflito, performando uma harmonia ao olhar avaliador da equipe da instituição de acolhimento. A própria adolescente constata e se indigna: “querem uma família perfeita!”.

Ao longo do tempo, esse discurso do ideal de família resvalou para o ponto de uma violência psicológica contra a adolescente, que passou a ouvir falas ditas corriqueiramente por alguns membros da equipe ampliada do abrigo, como: “você sabe que não tem a menor chance de seu filho voltar pra sua casa”; ou ainda: “seu filho já está aqui há muito tempo e só sai daqui a criança que tem uma família de verdade”.

A adolescente relatava se sentir abalada com tais colocações, nomeando que viveu uma “pressão psicológica”. Relatou que muitas vezes se sentia consumida por um sentimento de culpa, que confrontava sua esperança de conseguir recuperar a guarda do filho. Após os episódios de embates com a equipe, a adolescente costumava sentir-se fragilizada, inclusive para estar presente nas visitas ao filho.

Entendemos que um mau manejo da equipe é capaz de acentuar vulnerabilidades e gerar resistências na família, o que prejudica a disponibilidade psíquica dos membros para avançarem na superação da condição de institucionalização da criança. Nesse contexto, antes que o primeiro ano de institucionalização se completasse, um parecer favorável à colocação da criança em família substituta foi enviado ao Juiz pela equipe técnica da unidade de acolhimento.

A possibilidade de a própria mãe receber a guarda legal da criança foi desconsiderada pelo abrigo, principalmente por afirmarem que a jovem apresentava muita necessidade de ser cuidada por sua mãe, a avó da criança. Além disso, alegavam que a família tinha dificuldades de acolhê-la, o que foi entendido por eles como uma impossibilidade da jovem conciliar os papéis de mãe e de filha, sendo, então, penalizada por sua condição de adolescente.

O pai da criança, que assumiu os cuidados do bebê durante o período frágil de puerpério da mãe, tampouco teve sua função paterna fortalecida, e a família entendeu que houve discriminação pelo fato de ele ser negro e usar roupas típicas de jovens periféricos – bermudas, camisas de time e ter tatuagens. Desse modo, ao longo de um ano, não lhes foram propostas ações complementares que favorecessem a vinculação, tais como passeios com a criança aos finais de semana, acompanhamento nas consultas do filho, buscá-lo na escola, dentre outros.

Entendemos que os episódios de desrespeito e desencorajamento do papel de cuidado dos pais adolescentes e da família extensa, que ocorreram por parte da equipe do abrigo, é controverso à função desta política pública, qual seja, a de fortalecimento dos vínculos e ampliação das possibilidades de reintegração familiar. Podemos considerar, portanto, a ocorrência de uma violência institucional com consequências praticamente incontornáveis, que contribui para a retirada arbitrária de bebês de suas mães – especialmente das pretas e pobres – e, neste caso, as adolescentes.

O caso de A. pode ser entendido sob a perspectiva da interseccionalidade das violências estruturais e institucionais de raça, de classe, e de gênero. Provavelmente, o processo de desnaturalização das violências vivenciadas por A. esteja sendo favorecido pelos cuidados que ela vem recebendo por meio do processo terapêutico para o qual ela foi encaminhada e ao qual ela aderiu. É interessante notar que a mesma instituição que a referenciou em um serviço de acompanhamento psicológico, com o objetivo de que ela superasse as dificuldades de cuidado com seu filho, que teriam sido identificadas nos primeiros meses de vida do bebê, também é composta por servidores que realizam atos de violência psicológica ao proferirem palavras que desacreditam os esforços de A. em manter o vínculo familiar com o filho.

Sobre esse caso, ainda cabem reflexões sobre o que teria motivado a institucionalização do bebê, uma vez que, segundo os relatos obtidos junto ao Programa Janela da Escuta que a acompanha, ela teria tido dificuldades para cuidar da criança nos primeiros meses de vida. Aqui, podemos questionar se essas mesmas dificuldades, ao que o relato indica, decorrentes de um processo de depressão pós-parto, tivessem sido experimentadas por outra mãe adolescente assim como A., mas que, ao contrário dela, fosse oriunda da classe média ou alta, se a resposta à denúncia ao Conselho Tutelar por negligência nos cuidados da criança teria sido a mesma ofertada a A. A

institucionalização da bebê de A., a manutenção do abrigo e as falas de alguns membros da equipe técnica da unidade podem evidenciar que a resposta e o tratamento institucional dados ao caso são expressões inequívocas de preconceitos contra as mães socialmente e individualmente vulnerabilizadas.

O que não se pode perder de vista é que toda aplicação de medida protetiva de abrigo de bebês e crianças que seja motivada por qualquer tipo de discriminação consiste, na verdade, em graves violações e negativas sistêmicas contra uma parcela vulnerabilizada da população do gozo ao direito à preservação e ao fortalecimento dos seus vínculos familiares e comunitários, além de ferir gravemente os princípios da excepcionalidade e/ou da provisoriedade do afastamento do convívio familiar.

Nas Unidades de Acolhimento, as (APP)s fazem a reflexão e enfatizam que quando técnicos não compreendem que o racismo violenta e rotula as mães e famílias das crianças, há uma tendência a manter a institucionalização, sem reintegração familiar. Em outras palavras, elas desenham claramente um quadro de violência institucional, tal como conceituamos inicialmente. E estas violências não são somente racistas, mas também classistas, como mostramos com o caso de A.. As falas demonstram também os problemas da política pública referentes à formação continuada dos(as) profissionais executoras das políticas.

Caberia ainda uma reflexão sobre o papel de gênero atribuído às mães em todos esses casos. Elas são as pessoas responsabilizadas pelos cuidados com os filhos e desqualificadas em seus esforços e em suas dificuldades. Os casos não trazem à tona o papel dos pais. Os fluxos não preveem, a não ser indiretamente sob a denominação de família extensa, a busca, responsabilização e cuidado dos pais em relação a esses filhos e filhas. Igualmente, as pessoas mais acionadas nos casos de busca da família extensa são as mulheres, sejam avós, tias, irmãs, entre outras. Os homens são pouco envolvidos nesses processos de acolhimento. E quando mostram interesse genuíno em assumir a paternidade, como no caso de A., são desencorajados ao invés de fortalecidos a assumir um papel de cuidado. De fato, seria preciso começarmos a falar dentro da política pública em paternagens e maternagens, na responsabilidade compartilhada pelos cuidados dos bebês e crianças.

As (APP)s das unidades de acolhimento ainda nos apresentam outro cenário que agrava a situação de crianças e adolescentes. São os casos de crianças maiores de 11 anos, negras, ou/e com grupos de irmãos negros, perfis que diminuem drasticamente a probabilidade de serem incluídas em famílias substitutas. Não passa despercebido a nossa equipe que este relato coincide com o do convidado especial à Conferência que apresentamos no início, mostrando que esta realidade pouco mudou nos últimos 20 anos.

Nas discussões do Fórum de Abrigos, este é um dos pontos mais enfatizados pelas (GP)s presentes à reunião. Segundo afirmam, as crianças abrigadas na faixa entre 07 a 12 anos estão em situações especialmente sensíveis. As (GP)s são uníssonas ao dizerem que essa faixa etária encontra-se no “limbo das políticas de abrigo institucional”⁴⁷. Elas concluem a discussão afirmando

47 Fala colhida durante reunião do Fórum de Abrigos em 14 de novembro de 2023.

que as crianças dessa faixa etária precisam urgentemente serem vistas e reconhecidas como em transição para a adolescência, e, por isso, com demandas que lhes são peculiares. Elas necessitam de destinação de orçamentos específicos, e de investimentos em ações e atividades, tais como socialização, reforços pedagógicos e cursos de seu interesse.

Outro ponto que elas salientam que precisa de atenção especial é o cuidado com a saúde mental das crianças dessa faixa etária. Os quadros de saúde mental se agravam por ser a faixa etária menos adotada, o que produz forte sofrimento mental, adicionando a isso a situação de acolhimento e o histórico de vulnerabilidade. E essas histórias são atravessadas pelas linhas de interseção dos marcadores sociais de exclusão, sobretudo, neste caso, o racial.

Quando vamos às Unidades de Acolhimento de adolescentes, o quadro de interseccionalidade das violências estruturais e os casos de violência institucional se repetem e ganham novas dimensões. Estas unidades se dividem em duas modalidades, a Unidade Convencional e a Unidade de Trajetória de Vida nas Ruas (TVR). Uma (SP) nos explica sobre o sistema. As quatro unidades TVR de Belo Horizonte integram a proteção social especial de alta complexidade do SUAS. Ela nos diz que as Unidades TVR normalmente acolhem adolescentes que passaram pelo CIA-BH, adolescentes com trajetória de vida nas ruas, com histórico de uso abusivo de álcool e drogas e adolescentes considerados mais vulneráveis.

Porém, tais critérios não impedem visões subjetivas permeadas de preconceitos e discriminações quando da determinação de como irá se encaminhar um adolescente, se para a unidade convencional ou para a TVR, sobretudo quando se trata de adolescentes com passagem pelo CIA-BH. Nesse sentido, outra (SP) nos contou que, certa vez, durante uma visita de inspeção do Judiciário, um (SJ) que acompanhava a inspeção interpelou o porquê de certo adolescente estar naquela Unidade TVR, dizendo, apenas ao vê-lo, que aquele não era lugar para ele. Esse adolescente em questão era o único branco na Unidade TVR. Este era seu único diferencial, já que ele atendia os outros critérios para ser encaminhado à TVR. Essa mesma autoridade (SJ) realizou a transferência imediata dele para uma Unidade Convencional, algo que, conforme nos relatou a (SP), é bem difícil de conseguir de maneira tão rápida. Não deixa de chamar a atenção a coincidência dessa história e até mesmo a quase literalidade da fala neste caso e no caso contado pelo (APP) sobre a unidade socioeducativa.

Outro momento muito delicado nas unidades de acolhimento institucional, no qual a interseccionalidade das violências estruturais e institucionais de raça, classe, capacidade e de gênero é evidenciada, é o do desligamento de crianças e adolescentes. Quando este assunto vem à tona, as (SP) e as (APP) ouvidas pela nossa equipe expõem suas reflexões sobre as violências estruturais, sendo que as discussões sobre racismo são as que mais aparecem nessas falas.

Um dos assuntos discutidos em reuniões do Fórum de Abrigos girou em torno de uma exigência que recai sobre o(a) adolescente quando ele(a) completa a maioria e tem que ser desligado da unidade de acolhimento institucional. A controvérsia levantada na reunião é que os agentes da política pública pressupõem que os adolescentes que cumprem 18 anos, após todo um período institucionalizado, e, em muitos casos, uma vida inteira nessa condição, devam assumir de uma hora para outra uma postura adulta e dotada de autonomia, inclusive financeira. Eles discutiram que esses adolescentes não recebem os suportes e as condições minimamente necessárias para uma efetiva inserção social e experiência de cidadania. Após a discussão dessa questão

no Fórum, uma (GP) exclamou: “nós não exigimos essa autonomia consolidada e independência material nem dos nossos filhos nessa idade! É aí que vamos começar a pagar as faculdades e proporcionar uma futura profissão!”⁴⁸. A fala desta (GP) sinaliza para uma discriminação por classe, na qual a expectativa social sobre os adolescentes e jovens adultos pobres e institucionalizados é diferente da expectativa de adolescentes e jovens da mesma idade de classe média, vivendo com suas famílias em situações mais favoráveis ao usufruto de seus direitos.

Esse mesmo assunto é destacado durante as visitas às Unidades de Acolhimento de Adolescentes. Os (SP) e (APP) reproduzem as mesmas impressões dos porta-vozes participantes do Fórum de Abrigos sobre o momento do desligamento dos jovens das unidades. Uma (APP) entrevistada expressou:

A gente não prepara os meninos para a autonomia. Porque se a gente acompanha ele em tudo, quando ele fizer 18 anos o sistema é muito cruel. Quando ele faz 18 anos o nosso telefone não para. Para onde o menino vai? O sistema não quer saber se ele vai voltar para a rua, se ele vai voltar para a casa do violador. Não. Ele [o sistema] quer que ele saia para ofertar a vaga para outro adolescente. Porque a partir daquele momento ele é um adulto⁴⁹.

Uma (SP) afirma que se fosse Prefeita, criaria programas para atender jovens que estão saindo da instituição, programas de aluguel social, de inserção profissional, de garantia de dignidade.

Os participantes da reunião do Fórum, principalmente os (GP)s e os (SJ)s demonstraram grande preocupação com a situação do momento dos desligamentos das unidades de acolhimento, tendo em vista a falta de vagas em repúblicas para atender todos os casos de desligamentos e também diante da falta de acesso ao auxílio moradia. As repúblicas também são alvo de críticas dos servidores e agentes. Uma (SP) nos diz:

Os meninos atingem a maioridade muito rápido. E quando o menino atinge a maioridade, acabou tudo que eles têm! Eles são superprotegidos o tempo inteiro, eles têm quem faz comida, eles têm quem arruma a casa, eles têm acesso. Mesmo que seja o mínimo, mas eles têm. E a partir do momento que ele completa 18 anos ele não tem nada. Não tem onde ir. Fala um espaço que é para os jovens? Não tem, não existe. A gente faz o relatório, e quando faz a maioridade tem uma pergunta: Quais foram os contrarreferenciamentos? Contrarreferenciamento o quê, se não existe um espaço. Um espaço de referência para quando o menino sair daqui. Ah! eu completei a maioridade... mas se eu precisar de ajuda, eu posso procurar... Até quando é possível encaminhar esse adolescente para uma república? Uma república com três vagas em um município inteiro?! Quando é possível esse menino ser acolhido lá no sistema de justiça que atendeu ele, que protegeu, não atende mais. Então se esse menino precisar de algum suporte, onde que ele vai⁵⁰?

Uma (GP) explica que quando surgiu a ideia da República esta parecia uma solução para várias questões já presentes no cotidiano das unidades e foi celebrada como uma panaceia. Contudo,

48 Fala de GP em reunião do Fórum de Abrigos de dezembro de 2023.

49 Em entrevista realizada durante a visita técnica à unidade.

50 Entrevista realizada em unidade de acolhimento no dia da visita técnica.

houve uma precarização da política que estava em seu início, ainda tentando se consolidar. Assim, uma das questões que ficou mal trabalhada é a da autonomia dos adolescentes quando completam os 18 anos, que era o foco das Repúblicas. Sobre não favorecer a autonomia a (GP) diz: “hoje, se você for ver o trabalho, eu não posso falar 100%, mas é um trabalho que está sendo a continuidade do acolhimento”⁵¹.

As (SP)s e (GP)s entendem que a política de abrigamento tem que vir acompanhada de uma política de formação profissional. Mesmo adolescentes que conseguem trabalho, tem que finalizar o seu contrato quando fazem 18 anos. Assim, ele tem que sair do acolhimento institucional e do emprego ao mesmo tempo. Como resume uma (SP): “e assim, por eles, a gente abre, faz 18 anos, abre um portão, vai com Deus, vai viver sua vida. E a gente sabe que não tem essa resposta”⁵².

Assim, conforme relatam as (SP)s e (GP)s responsáveis pela política na ponta, o quadro que se instaura após os desligamentos dos jovens ao atingirem a maioridade é a situação de rua ou o aliciamento pelo tráfico de drogas, sendo que estas situações também estão interligadas.

Conforme mencionado por um dos profissionais (SP) durante a visita à Unidade:

Tivemos um caso aqui em que a única opção para um adolescente que estava prestes a completar 18 anos era ir para um abrigo para pessoas em situação de rua, aqueles temporários, onde é necessário sair todos os dias. Quando foi comunicada essa opção para ele, ele evadiu e foi pro tráfico. Porque o lugar que acolhe independente do momento e do tempo é o tráfico. Ele retornou posteriormente e relatou: “Tô bem, já aluguei um barraco. O tráfico está me pagando.” No entanto, esse mesmo adolescente acabou sendo preso... “É uma situação injusta. Muito injusta. Porque nós não temos o suficiente para oferecer a eles”⁵³.

Esse relato destaca a gravidade da falta de recursos e de opções adequadas para atender às necessidades dos adolescentes, o que muitas vezes os empurra para contextos ainda mais desafiadores.

Os participantes da reunião do Fórum de Abrigos também reforçam a grande preocupação com a questão das capacidades intelectuais dos adolescentes e com um quadro que consideram dramático, relativo à saúde mental desses jovens quando são desligados das Unidades. O tema da saúde mental também foi recorrente nas visitas às Unidades de Acolhimento de Adolescentes. Diversos trabalhadores relataram agravamento nos quadros de saúde mental dos adolescentes durante o desligamento das unidades, bem como a fragilidade das políticas públicas voltadas para as juventudes, o que leva os adolescentes a buscarem outras formas de garantir sua sobrevivência.

Todos estes relatos nas reuniões do Fórum de Abrigos e nas visitas às Unidades vão ao encontro da fala do convidado especial na abertura da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança

51 Fala durante visita técnica à unidade.

52 Fala durante visita técnica à unidade.

53 Fala durante visita técnica à unidade.

e do Adolescente. Respondendo à indagação que ele faz, o caminho percorrido por crianças e adolescentes institucionalizados em abrigos leva muitos mais comumente às ruas do que à faculdade. A experiência dele se confirma também nos dias atuais, a maioria que sai do acolhimento tem como destino “as ruas, as drogas e a morte”⁵⁴. Aqui, vale resgatar a palavra exaustivamente repetida por ele ao longo de sua intervenção, quando se refere à melhoria mais urgente na execução das políticas públicas, sobretudo as de acolhimento institucional: a necessidade de humanização, e, acrescentamos, a necessidade de aplicar políticas públicas específicas para dois momentos cruciais no processo de institucionalização: o da transição para a adolescência de crianças que têm menos chances de voltar ao convívio familiar ou ser adotada (após os 11 anos), e o da faixa de 16 a 18 anos, período que antecede o momento em que o adolescente terá que ser desligado do programa de acolhimento.

Uma questão notável que aparece em uma de nossas visitas à unidade de acolhimento institucional de crianças foi o fato das educadoras pontuarem que são muito conscientes e atentas às questões das violências estruturais e institucionais em decorrência dos marcadores de gênero, raça e classe. Elas justificam sua condução dos casos e a articulação da rede de serviços e direitos com vistas a ampliar a incidência da rede de proteção e cuidado à família das crianças acolhidas. Elas colocam como objetivo a reversão do quadro de vulnerabilização extrema da família, apostando ativa e conscientemente no retorno da criança ao convívio familiar. Para elas, esse compromisso institucional se deve à consciência que existe sobre o atravessamento das violências estruturais.

Ao serem perguntados se o perfil da equipe de atendimento interfere nos processos decisórios para a reintegração familiar, uma (SP) responde que sim. Para ela, o reconhecimento das violências que as famílias sofrem e o racismo como fator fundante da institucionalização das crianças motiva a equipe a acompanhar cada caso até realmente serem esgotadas todas as tentativas de retorno ao convívio familiar. A (SP) também afirma que em grande parte dos casos as crianças e adolescentes retornam ao convívio familiar pela via da família extensa, em parte porque a equipe investe no fortalecimento de vínculos entre as crianças e familiares.

Relatam também que as histórias das crianças e dos adolescentes abrigados impactam as profissionais que trabalham na Unidade, especialmente porque essas histórias convergem com as suas próprias, situações em que elas sofreram racismo, classismo ou sexismo, por exemplo, e que elas nomeiam como “assuntos espinhosos”. Assim, quando elas ouvem as crianças e adolescentes manifestarem suas dores por sofrer estas violências, elas próprias precisam lidar com os afetos mobilizados relacionados à suas próprias trajetórias de vida e, às vezes, com questões que ainda não estão plenamente resolvidas ou pacificadas para elas. As técnicas citam a terapia como recurso externo que elas buscam para lhes dar apoio nessas situações. As educadoras encontram amparo, mesmo que limitado, na equipe técnica. Porém, os casos de adoecimento, afastamento ou desligamento são frequentes nas equipes. Na controvérsia sobre as formas de prestação dos serviços iremos retomar essa questão porque ela se relaciona com a precarização das condições de trabalho dos profissionais da ponta.

54 Fala na abertura do convidado especial da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

4.3 INTERSEÇÃO DAS VIOLÊNCIAS NA ACESSIBILIDADE A EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS

A interseccionalidade das violências estruturais não se encontra apenas nos espaços confinados do socioeducativo e do acolhimento institucional. Também não é uma exclusividade desses espaços que recebem situações de vulnerabilização mais extremas. Os relatos da naturalização dessas violências nas práticas e nos espaços públicos cotidianos por onde circulam crianças e adolescentes de Belo Horizonte sinalizam, mais uma vez, a urgência de construir políticas públicas antirracistas, anticapacitistas, anticlassistas, antifóbicas contra mulheres e pessoas LGBTQIA+, assim como com crianças e adolescentes que se encontram em situação de rua na capital mineira. A falta de acessibilidade aos equipamentos e espaços públicos vai muito além da estrutura física dos prédios, embora também incluam este aspecto.

Poderíamos aprofundar nesta seção em diversos relatos que demarcam lugares de marginalização na esfera pública. Certamente não podemos deixar de registrar a falta de acessibilidade dos equipamentos públicos para pessoas com deficiência. Os porta-vozes ouvidos por nossa equipe não mencionaram com regularidade essas questões, porém dois depoimentos tocaram neste importante aspecto. Uma (SP) relatou que uma jovem com deficiência sequer consegue sair de casa, que fica abaixo do nível da rua. Há muita dificuldade em carregá-la com sua cadeira de rodas até a rua. Depois que ela consegue chegar lá, a periferia onde mora não tem adaptação para facilitar a locomoção dela. Em outro caso, o CREAS Venda Nova, que se localiza no segundo andar de um prédio com escadas, não têm outra possibilidade de acesso por rampa e/ou elevador, o que inviabiliza a frequência de pessoas com mobilidade reduzida. Assim, embora o tema da deficiência não tenha sido recorrente na trajetória de escuta da equipe, sabemos que talvez se deva à invisibilização que esta temática ainda tem, e por isso é importante registrá-la aqui, mesmo que limitadamente.

Nesta seção daremos destaque a um dos aspectos mais presentes nas falas dos porta-vozes ouvidos pela nossa equipe sobre a marginalização nos espaços públicos, sem com isso pretender esgotar o tema. Esse destaque incluirá o Informe Técnico produzido pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua/POLOS UFGM)⁵⁵ em conjunto com o Boletim Temático "População Infante-Juvenil em Situação de Rua" da equipe do Crisp-UFGM, ambos produzidos especialmente para composição deste estudo diagnóstico.

O Boletim Temático abrange a faixa etária de 0–21 anos, já o estudo do POLOS/UFGM concentra a análise na faixa etária de 0–17 anos. Conforme os dados fornecidos no Boletim Temático do Crisp-UFGM, o panorama até **dezembro de 2022** contabilizava **199** crianças, adolescentes e jovens em situação de rua em Belo Horizonte, das quais **33** eram crianças e adolescentes de 0–17 anos em situação de rua.

⁵⁵ Link para o acesso ao Informe Técnico completo, disponível em:
file:///D:/Andre/Downloads/Informe_Te%CC%81cnico_de_Crianc%CC%A7as_e_Adolescentes_em_Situac%CC%A7a%CC%83o_de_Rua_na%20(1).html#gr%C3%AIticos. Acesso em: 15 dez. 2023.

Com relação ao referido Informe Técnico do Programa Polos de Cidadania da UFMG destacamos o número de **53** crianças e adolescentes em situação de rua em Belo Horizonte registradas no CadÚnico (mês de referência: **maio/2023**). Dados mais atuais dessa base de dados (mês de referência: **fevereiro/2024**), apontam para **59** crianças e adolescentes em situação de rua na capital mineira. **Ou seja, entre dezembro de 2022 e fevereiro de 2024, o número de crianças e adolescentes em situação de rua em Belo Horizonte quase dobrou, passando de 33 para 59.**

De acordo com o Informe Técnico do POLOS/UFMG, 49 crianças e adolescentes de 0-17 anos **(83%) são negras (pretas e pardas)**. Desse quantitativo, 17 (29%) não sabem ler e escrever, 16 (27%) apresentam grau de instrução fundamental incompleto, somente 2 concluíram o fundamental e 3 possuem o ensino médio incompleto. Existem ainda 21 registros sem resposta na base de dados do CadÚnico para crianças e adolescentes em situação de rua.

Diferentemente do que encontramos na população adulta em situação de rua no país, nos Estados e nos municípios, que é massivamente masculina, do quantitativo de 59 crianças e adolescentes registrados no CadÚnico em Belo Horizonte, 34 (58%) são do sexo masculino e 25 (42%) do sexo feminino.

Estes números chamaram a atenção de nossa equipe porque, embora pensemos que há uma subnotificação, já que os cadastros do CadÚnico têm uma defasagem, o número de 59 crianças e adolescentes parece bastante administrável em uma cidade com mais de 2,3 milhões de habitantes e quarta capital mais rica do país. Assim, o número suscitou muitas perguntas.

Quais as dificuldades encontradas pelas equipes técnicas para ir ao encontro de 59 crianças e adolescentes registradas e já identificadas no CadÚnico em Belo Horizonte? Quais as violências e violações de direitos às quais essas pessoas estariam sendo submetidas diariamente na cidade, com ou sem a presença de suas respectivas famílias? Até quando estarão nessas graves situações de violações de direitos? Quais as estratégias de proteção e garantia de direitos deveriam ser urgentemente asseguradas a essas 59 crianças e adolescentes que se encontram em situação de rua em Belo Horizonte?

Essas 59 crianças e adolescentes registradas no CadÚnico em Belo Horizonte têm acesso aos equipamentos e serviços públicos na cidade? Seria possível uma ação imediata e urgente para a elaboração de um plano de cuidados e de atenção a essas pessoas e suas respectivas famílias? De acordo com os registros do CadÚnico, 5 (cinco) das 59 crianças e adolescentes em situação de rua em Belo Horizonte apresentam algum tipo de deficiência. Quais seriam essas deficiências? As equipes de saúde da Prefeitura de Belo Horizonte tiveram ou teriam condições de identificar, diagnosticar os quadros de cada uma dessas pessoas e elaborar um Plano Terapêutico Singular para elas e suas respectivas famílias, em articulação com os três níveis de atenção em saúde (primária, secundária e terciária), conforme previsto nas normas do SUS, além do diálogo com outras políticas públicas?

Outro dado salta aos olhos de nossa equipe ao analisar os números do Boletim Temático e do Informe Técnico. De acordo com o Boletim Temático do Crisp-UFMG, 81.9% da população infanto-juvenil em situação de rua concentra-se na faixa etária de 18-21 anos (mês de referência: **dezembro/2022**), o que corresponde a 163 pessoas. Se lermos este número à luz dos depoimentos da pesquisa qualitativa do POLOS/UFMG, vemos que **existe um aumento súbito**

e acelerado da população em situação de rua na faixa etária dos 18–21, na qual as Unidades de Acolhimento e o Fórum de Abrigos mostram uma fragilização no atendimento e acompanhamento dos jovens adultos. Essa lacuna evidenciada quantitativa e qualitativamente no diagnóstico reforça a necessidade de políticas públicas específicas e de uma atenção especial para esse momento da vida dos adolescentes e jovens. A fragmentação da política de atendimento da população em situação de rua tem dificultado a percepção das necessidades de atendimento nessa faixa etária, que poderia ter repercussões imediatas e a curto prazo na diminuição da situação de rua de adultos.

4.4 O QUE ESTA CONTROVÉRSIA NOS ENSINA?

A interseção *das violências de raça, de classe, capacitistas e de gênero* se apresenta de forma transversal e estrutural. Ou seja, a criminalização, a medicalização, a institucionalização, a evasão, a segregação e a negação de direitos é mais intensa e presente quando se trata de crianças e adolescentes pretos(as), pobres, com deficiências, mulheres, pessoas LGBTQIA+.

Violações de direitos recorrentes e paradigmáticas dessa interseccionalidade ocorrem com as mulheres pretas, pardas e pobres que são impedidas de criarem e de conviverem com seus bebês, como resultado de processos de criminalização, desautorização e de imposição de incapacitação, seja pela condição social e de saúde em que a mulher se encontra, seja pela falta de políticas públicas no âmbito do cuidado e que possam garantir o seu gozo do direito à convivência familiar com seus filhos(as), seja pelo desvirtuamento dos fluxos legais de atenção e cuidado.

Embora o tema das violências racistas, classistas, capacitistas e de gênero e sexualidade estejam na ordem do dia e sejam tematizadas por servidores, agentes, gestores, e até mesmo usuários, não identificamos a articulação de uma política pública antirracista, anticapacitista, antimisógina, LGBTQIA+ antifóbica. De fato, um problema apresentado por (GP)s e (APP)s é a baixa qualidade dos dados sobre raça, uma questão que está detalhada no relatório da equipe quantitativa deste diagnóstico.

As violências estruturais marcam a trajetória de algumas crianças e adolescentes cujos corpos carregam os marcadores sociais de exclusão de maneira interseccional. Essa é uma trajetória que poderíamos denominar “do ventre ao cárcere”. As exclusões começam já durante a gestação das mães que têm seus direitos violados. As violências estruturais também marcam os servidores da ponta e os agentes contratados para execução das políticas, e os confrontam com suas próprias histórias de vida, tornando-se um elemento central à precarização de seu trabalho.

Esse aprendizado indica e reforça a importância de termos gestores e servidores e servidoras em todo o sistema de saúde, educação, cultura, assistência, de política urbana, garantia de direitos, de segurança e de justiça conscientes e sensíveis às interseccionalidades das violências estruturais de raça, de classe, capacitistas e de gênero. Além da sensibilidade e consciência, os(as) servidores(as) e gestores(as) devem manejar instrumentos capazes de interromper, no âmbito da prestação dos serviços e nas instituições, as violências estruturais direcionadas a corpos e grupos específicos, inclusive contra eles(as) próprios(as).

Adicionalmente, entendendo as crianças e os adolescentes como porta-vozes do actante usuário da política, o reconhecimento dessas vivências e sentimentos se dá a partir das vozes e das narrativas das crianças e dos adolescentes. As ações de enfrentamento e resistência a essas violências precisam ser construídas por meio do protagonismo dessas crianças e adolescentes.

Os actantes das políticas públicas precisam avançar no debate sobre como as políticas específicas de enfrentamento às violências estruturais têm sido produzidas historicamente. Não é suficiente entender tais violências como “pautas identitárias”, descontextualizadas de seus propósitos e de uma avaliação de qual serviço essas desigualdades prestam. Afinal, o contexto que elas produzem mobiliza determinadas relações de poder. Assim, é preciso identificar essas múltiplas formas de subordinação às quais estão sujeitas crianças, adolescentes e suas famílias e grupos sociais que carregam essas violências interseccionadas e agir para a desativação dos mecanismos e dispositivos que provocam essas desigualdades estruturais.

Finalmente, é preciso que as experiências e as necessidades específicas de grupos marginalizados sejam adequadamente reconhecidas, coletadas e representadas nas análises de dados e nas políticas públicas.

4.5 SUGESTÕES PARA A INTERSECCIONALIDADE DAS VIOLÊNCIAS ESTRUTURAIS DE RAÇA, DE CLASSE, CAPACITISTAS E DE GÊNERO

- Realizar processos formativos para gestores públicos, servidores e membros das organizações da sociedade civil em temas ligados às violências estruturais de raça, de classe, capacitistas e de gênero como marcadores determinantes nos processos de institucionalização, segregação e de negação de direitos às famílias, crianças e adolescentes pretos e pobres.
- Criar e aplicar instrumentos capazes de reconhecer e de interromper, no âmbito da prestação dos serviços e nas instituições, as violências estruturais direcionadas a corpos e grupos específicos como: o registro de dados raciais, de classe, capacitistas e de gênero dos usuários dos serviços; a criação e aplicação de protocolos interinstitucionais para o registro e encaminhamento de notícias de ocorrências de violências e tratamentos discriminatórios no âmbito da prestação de serviços ou tomadas de decisões.
- Criar instrumentos e metodologias com vistas ao reconhecimento das vivências das violências estruturais e dos sentimentos a partir das vozes e das narrativas das crianças e dos adolescentes e com vistas à construção de ações para o enfrentamento e para a resistência a essas violências a partir do protagonismo de crianças e adolescentes.
- Tematizar, no âmbito da discussão das condições de trabalho dos profissionais da ponta, as violências estruturais como fator de adoecimento e desligamento, assim também como fator de saúde do trabalho.
- Criar o Plano Municipal de Crianças e Adolescentes com deficiência dentro das diretrizes do Plano Municipal para Pessoas com Deficiência de 2019.

- Atualizar o CadÚnico.
- Estruturar os planos de atendimento das crianças e adolescentes em situação de rua em caráter emergencial.
- Revisar, em diálogo com o sistema de justiça, os fluxos de encaminhamento para o acolhimento institucional, alinhando os discursos, fundamentações, documentação e informação para as famílias e para as crianças e adolescentes, em termos adequados à sua faixa etária.
- Criação e aplicação de políticas públicas específicas para crianças em transição para adolescência (faixa de 10 a 13 anos), que têm menos chances de voltar ao convívio familiar ou ser adotadas, com destinação de orçamentos específicos e investimentos em ações e atividades, tais como socialização, reforços pedagógicos e cursos de seu interesse.
- Criação e aplicação de políticas públicas específicas para adolescentes acolhidos na faixa de 16 a 18 anos, período que antecede o momento de desligamento do programa de acolhimento, com destinação de orçamentos específicos e investimentos em ações e atividades, tais como socialização, reforços pedagógicos e cursos de seu interesse.
- Criação e aplicação de políticas públicas específicas de acompanhamento de adolescentes e jovens recém-desligados do programa de acolhimento, com destinação de orçamentos específicos e investimentos em ações e atividades, tais como socialização, reforços pedagógicos e cursos de seu interesse.
- Análise de Dados Desagregados de forma continuada: Coletar e analisar dados desagregados por múltiplas categorias de identidade, como raça/etnia, gênero, classe social, idade, orientação sexual e deficiência. Isso permite compreender as interseccionalidades de desigualdade e identificar grupos que enfrentam múltiplas formas de discriminação e exclusão.
- Participação e Consulta Ampliada: Envolver ativamente grupos diversos e representativos da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas, garantindo que suas experiências e necessidades sejam consideradas. Isso pode incluir consultas públicas, fóruns de diálogo, grupos de trabalho e mecanismos de participação social. Priorização de tais grupos em Orçamentos Participativos.
- Análise de Impacto Interseccional: Realizar análise de impacto interseccional para avaliar como as políticas públicas afetam diferentes grupos de maneiras distintas, considerando as interações entre diferentes marcadores de identidade. Isso ajuda a identificar possíveis efeitos adversos e a adaptar as políticas para garantir resultados mais equitativos.
- Promoção da equidade e inclusão: Incorporar metas e estratégias explícitas para promover a equidade e a inclusão em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, desde o planejamento e implementação até o monitoramento e avaliação. Isso pode envolver a alocação de recursos específicos para grupos desfavorecidos, a implementação de ações afirmativas e a eliminação de barreiras estruturais à participação e acesso.

- Promover políticas públicas para a eliminação de qualquer forma de violência e discriminação, visando garantir à aos grupos historicamente discriminados a efetivação da igualdade de oportunidades e os direitos individuais, coletivos e difusos.
- Implementar programas de ações afirmativas destinadas ao enfrentamento das desigualdades no tocante aos direitos e garantias sociais.

Controvérsia 3: lógicas de institucionalização e exclusão do espaço público



Vamos retomar aqui duas histórias que descrevemos acima e que muito nos intrigaram pela sua semelhança: em uma unidade socioeducativa e em uma unidade de acolhimento institucional dois adolescentes foram considerados fora de lugar por serem brancos e de classe média. Além do caráter discriminatório de classe e de raça que estas histórias encerram, há outro aspecto que elas sinalizam e é o que trataremos a seguir.

Vimos até o momento como o sistema socioeducativo e o sistema de acolhimento institucional desdobram boa parte das violações de direitos e violências a que crianças e adolescentes são submetidas. Como assinalamos o tempo todo, isto não significa que estes sejam os únicos espaços em que tais violências ocorrem, mas acabam configurando, em seu caráter excepcional, um ponto de referência e observação dessas violências. Esta terceira controvérsia traz para o centro do debate uma questão apresentada por Bruno Latour em sua Teoria do Ator-rede (LATOURE, 2002), segundo a qual o corpo é uma instância mediadora, formada a partir de relações que estabelece com o mundo, com os objetos, com as pessoas, com os fatos e acontecimentos.

Não existe corpo sem afecção, de modo que o corpo é formado por afetar e ser afetado, ao deixar-se modificar como também modifica o outro e o mundo. O corpo se estabelece no paradoxo de se construir desconstruindo-se porque traz um novo posicionamento, um novo olhar, um novo ponto de vista no entrelaçamento com o mundo. Sob essa ótica do corpo e de sua inserção no mundo vamos tratar a seguir dos processos de institucionalização para conseguir aprofundar nas lógicas de exclusão de certos corpos do espaço público. Assim, a correlação que faremos é que na medida em que se normalizam os espaços de institucionalização com os únicos possíveis para receber seletivamente crianças e adolescentes mais vulnerabilizados, concomitantemente sinaliza-se para a exclusão dessas mesmas pessoas das esferas públicas de cidadania.

Nesse sentido, as lógicas de exclusão retroalimentam instituições moldadas por um paradigma disciplinador das instituições totais e subvertem a lógica do acolhimento, do cuidado e da educação.

5.1 PATOLOGIZAÇÃO E MEDICALIZAÇÃO

A patologização e medicalização infantil e adolescente aparecem reiteradamente na escuta do diagnóstico. Um (SJ) ouvido⁵⁶ por nossa equipe explica que o controle químico nas unidades socioeducativas é muito comum e que é ainda maior nas unidades femininas. Ele atribui essa diferença ao modo mais questionador das mulheres. Outros (APP)'s ouvidos nas unidades socioeducativas reforçam a informação dada pelo (SJ). Segundo os (APP)'s “praticamente todas as meninas são medicalizadas”⁵⁷. A medicalização psiquiátrica dos meninos também ocorre, mas é menos frequente.

Como ressaltamos acima, as mulheres são encaminhadas ao sistema socioeducativo por motivos mais comportamentais do que por uma reiterada “vida criminosa”. Os atos infracionais praticados por elas são de natureza menos grave e menos reincidente se comparada a dos adolescentes homens. No entanto, esta fala sinaliza como a medicalização pode ser usada para o controle social do corpo das mulheres. A medicalização seria assim uma forma de docilização dos corpos.

Em outro momento do trabalho de campo, quando a pesquisadora-extensionista de nossa equipe chegou para a visita a uma unidade de acolhimento de adolescentes pela manhã, duas (APP)s organizavam muitas medicações em uma mesa. Uma disse:

Bom que você já conhece a rotina. A gente repõe as medicações na semana. E infelizmente, assim, tá vendo? Caixinhas assim... Cada caixinha é um menino. (...) Na verdade, a maioria dos nossos meninos hoje tem algum déficit cognitivo ou um quadro de saúde mental mesmo.

Em outra unidade havia também uma “mesa de remédios” e a (SP) afirmou que na unidade somente um dentre os doze abrigados não tomavam remédios.

Se por um lado o controle químico nas unidades socioeducativas é considerado excessivo, por outro, recebemos relatos de descumprimento do Plano Anual de Atenção à Saúde e da Programação Anual de Saúde (PAS), instrumentos de gestão para aplicação das metas do Plano Nacional de Saúde (PNS), do Ministério da Saúde. A insalubridade se inicia na arquitetura das unidades e do CIA-BH, que não tem condições humanas e dignas para atendimentos dos adolescentes.

Foram vários os relatos tanto de usuários adolescentes, servidores públicos, agentes de prestação de serviços, gestores públicos e membros do sistema de justiça sobre a negativa de disponibilização de preservativos e outras medidas de saúde sexual para os adolescentes das unidades socioeducativas, o que contraria as diretrizes e mandamentos legais que regem o Ministério da Saúde. Além disso, essa negativa contraria o estabelecido no SINASE.

Além disso, o acesso dos adolescentes das unidades socioeducativas à estrutura de atenção básica e às equipes de referência é baixo ou quase nulo. Somente quando há alguma provocação

56 Fala no Seminário da Rede/UFMG com os SJs em 23 de maio de 2023.

57 Entrevista com (APP) em Unidade Socioeducativa de meio fechado.

do Ministério Público, normalmente por surtos de doenças ou por casos graves, é que se desloca uma equipe de saúde para atendimento ou, como seria o correto, leva-se os adolescentes aos equipamentos da rede pública de saúde.

Igualmente, nas unidades de acolhimento institucional o cenário de medicalização é evidente, contudo, há também uma precarização dos serviços de saúde na elaboração de projetos terapêuticos individuais com as famílias de crianças e adolescentes diagnosticados com transtornos mentais graves ou deficiências.

Em uma das unidades de acolhimento visitadas as (SP)s nos informaram sobre três casos de crianças que necessitam de acompanhamento contínuo e que fazem uso de medicações neurológicas e psiquiátricas. No entanto, não há neurologista pediátrico na rede de saúde e as consultas com psiquiatras e/ou psicólogos demoram de 8 meses a 1 ano, com fila de espera. Nos casos mais graves, a entidade parceira lança mão de recurso do Convênio para pagamento das consultas que “não podem esperar” ou em casos que desencadeiam crises, o que leva a equipe a procurar auxílio no CERSAMi. Ao buscar apoio no serviço especializado em atendimento aos casos de saúde mental em crise, a equipe se depara com discursos de que “a instituição está adoecendo a criança”.

Ao relatar sobre este desafio, as (SP)s demonstraram desapontamento e frustração com a rede de saúde, visto que o discurso enunciado é sentido como um questionamento da função protetora do acolhimento institucional e do trabalho da própria equipe que demonstra dedicação aos casos.

As (SP)s ouvidas pela nossa equipe também verbalizam outra situação preocupante que interliga as famílias, o sistema de saúde, sobretudo o de saúde mental, e a assistência social, pela via do acolhimento. Elas relatam casos de adolescentes que são institucionalizados porque a rede de proteção considera que seus familiares são incapazes de ofertar cuidados em relação à saúde, sobretudo à saúde mental. Essas famílias encontram pouco apoio na rede de saúde para oferecer o cuidado necessário, o que leva as crianças e adolescentes à institucionalização por “negligência em saúde”. Embora não haja uma precisão estatística de quantos casos estão nesta situação, as (SP)s dizem serem “muitos” e “comuns”.

5.2. AS NORMAS SOCIOEDUCATIVAS VERSUS A LÓGICA DAS INSTITUIÇÕES TOTAIS⁵⁸

Uma (SJ) diz que o prédio do CIA-BH contribui para os problemas de inefetividade do encaminhamento dos casos mais graves levados até lá⁵⁹. Outro (SJ) desenvolve esse raciocínio. A forma inicial de acolhimento no CIA-BH não proporciona uma escuta qualificada. Até o acesso aos prédios é um obstáculo, sendo um exemplo o acolhimento a adolescentes em situação de rua e

58 O termo referencia-se em Goffman, 1992.

59 Fala no Seminário da Rede com os SJs em 23 de maio de 2023.

em acolhimento institucional. Uma (SJ) da área de saúde também comenta sobre os prédios das unidades socioeducativas e do CIA-BH.

Receber esses casos em que os adolescentes estão em duas situações de vulnerabilidade extrema mostra como a rede se torna violadora de direitos e intensifica a precarização. Os casos são tratados como socioeducação e não como acolhimento e este desvio é por si só violador. Ele reflete ainda que essas ações violadoras são políticas laterais à SINASE, às Resoluções do CONANDA e afastam a rede do cumprimento da lei e das convenções internacionais de Riad e Havana, que regulam a matéria. Para ele, o sistema socioeducativo opera desvios de princípios e torna-se “caixa de ressonância das violências”⁶⁰.

Uma (SJ) reflete sobre o círculo vicioso criado com a lógica de guerra às drogas impressa no sistema socioeducativo. Ela diz que a política de segurança cresce no mesmo período em que crescem as organizações criminosas mais estruturadas. O sistema socioeducativo passa então a ser um recrutador de “soldados”, “clientes” do sistema prisional. O sistema socioeducativo funciona como um carimbo para a “carreira criminal”.

Esse carimbo é determinante para a retirada dos adolescentes de todo espaço público, de convívio social e familiar. Segundo o relato de uma (APP), quando o CREAS encaminha os adolescentes para a escola do bairro a fim de cumprir uma das medidas protetivas previstas no ECA (art. 101, III), as escolas não querem fazer matrículas de alunos que têm passagem pelo socioeducativo. Elas alegam que os adolescentes vão trazer problemas e que elas não têm estrutura para lidar com eles. Essa fala é comum entre (APP)s e (SP)s ouvidas pela nossa equipe.

Não há indícios ao longo do diagnóstico de que alguma das crianças ou adolescentes não tenham tido a sua matrícula efetivada. Porém, a reiteração dos relatos sinaliza um tratamento segregacionista que pode acabar aprofundando a situação de vulnerabilidade. Por outro lado, não se pode negligenciar o argumento das escolas de que as equipes e a infraestrutura precisam de mais aportes para conseguir acolher crianças e adolescentes nessa situação.

Segundo dados do Relatório Estatístico da Vara Infracional da Infância e da Juventude de Belo Horizonte 2022⁶¹ apontam “a medida relacionada ao Art. 101, III foi a que mais se aplicou no ano em estudo, alcançando o índice de 40.43%”. Ou seja, a medida socioeducativa mais aplicada pela Vara Infracional em 2022 é a de matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento de ensino fundamental, o que indica que os(as) juízes(as) da infância e juventude de Belo Horizonte buscam prioritariamente a inserção na instituição escolar, mais apta a acolher e cuidar dessas pessoas do que instituições como o socioeducativo e o abrigo. As escolas, diferente destas, não são de caráter excepcional, mas universais. As políticas públicas de crianças e adolescentes perpassam o acesso à educação como um direito e a escola como um dos espaços centrais de seu exercício.

60 Fala no Seminário da Rede com os SJs em 23 de maio de 2023.

61 Relatório Estatístico da Vara Infracional da Infância e da Juventude de Belo Horizonte 2022, p. 62. Acessível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/6A/21/33/1E/57C4A81OC08E80A82D28CCA8/relatorio_ciabh_2022_atualizado.pdf. Acesso em: 12 de abril de 2024.

Por outro lado, uma das (SJ) ouvidas pela nossa equipe argumenta que houve mudança na Lei de Drogas brasileira no art. 28⁶², que retirou as hipóteses de pena privativa de liberdade para o uso. Assim, essa mudança teria que repercutir na aplicação do ato infracional no sistema socioeducativo. Ao invés disso, segundo relata, o Ministério Público continua pedindo medida privativa de liberdade para os casos de uso de drogas por adolescentes. Os juízes têm arquivado esse tipo de pedido. Porém não passa despercebida a atitude disciplinadora que se tenta imprimir a estes adolescentes, com uma atitude mais gravosa daquela com que se tratariam adultos em situação análoga.

O debate vai mais longe. Um (SJ) nos diz que é urgente inverter o papel que adolescentes têm nesse cenário montado pela lógica da guerra às drogas que tem repercussões concretas e negativas no socioeducativo. Os adolescentes não são os criminosos e mentores do tráfico. Os papéis subalternos que ocupam os colocam em situação de trabalhadores explorados de modo que os adultos tem que ser condenados por trabalho infantil.

Essa tese é corroborada por outros porta-vozes ouvidos no diagnóstico. Uma (SP) da área de saúde também toca nesse tema. Ela, que já participou como membro do Fórum da Socioeducação, diz que este assunto já foi debatido diversas vezes naquele espaço. No debate, ela firmou sua convicção de que o tráfico de drogas praticado por menores de idade tem que ser tratado como trabalho infantil, direcionando as consequências penais e trabalhistas para os adultos, e dando assistência social, saúde e educação para as crianças e adolescentes. Ela lembra ainda que um dos objetivos do milênio é a erradicação do trabalho infantil e o acesso ao trabalho digno, que respeite as faixas etárias e o desenvolvimento.

A naturalização da socioeducação como um espaço em que as violências seriam justificáveis em nome de uma lógica punitivista faz com que adolescentes mais vulnerabilizados sejam constantemente criminalizados por comportamentos que, em circunstâncias sociais e raciais diversas, seriam vistos como meros desvios de comportamento, administráveis por outros meios. Ouvimos uma (PP) que mostra os caminhos da institucionalização dos abrigos às unidades socioeducativas. Ela diz que se um adolescente quebra algo no abrigo ou briga, isso logo já se torna um ato infracional a ser conduzido pelo sistema socioeducativo. Isto é mais comum no interior do estado, sendo os adolescentes encaminhados para Unidades Socioeducativas em Belo Horizonte.

Além disso, ela ressalta a cultura da socioeducação e sua mimetização ao sistema prisional, ambos normalizando o ódio e a tortura. Assim, aspectos corriqueiros como a falta de travesseiros, o banho frio, as marmitas com comida azeda não se devem à falta de dinheiro ou investimento, mas à normalização das violências nesse espaço.

A questão levantada pela (PP) é reforçada por um (APP)⁶³, que veio de programas sociais e hoje presta serviços como agente socioeducativo em uma das unidades. Ele fala com pesar que tem

62 Refere-se à Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006, art. 28: "Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I – advertência sobre os efeitos das drogas; II – prestação de serviços à comunidade; III – medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo".

63 Entrevista com APP em junho de 2023.

experiência com projetos esportivos junto ao Fica Vivo!⁶⁴, mas que não lhe autorizaram a desenvolver esses projetos junto aos adolescentes da unidade. Ele ressalta que o ócio e a falta de perspectiva pioram os ânimos dentro da unidade. Assim como outros (APP)s e (SP)s ouvidos pela nossa equipe, ele chama a unidade de prisão várias vezes ao longo da entrevista.

A (PP) apresenta a mesma questão trazida por um (SJ). Ambos questionam as regras de institucionalização nas unidades que são representativas de um processo de desumanização. Por exemplo, é proibido namorar, beijar e até mesmo se masturbar. Outro problema apontado é que cada unidade tem regras próprias e por isso não há parâmetros claros e protocolos de como lidar com certas situações.

Os depoimentos vão ficando mais graves quando o assunto adentra a denúncia de violências e violações de direitos perpetrados dentro das unidades socioeducativas. Segundo uma (GP), hoje, não há muitas denúncias de violências porque as pessoas já sabem que não há modos eficazes de dar andamento.

Havendo uma violência, o caso é encaminhado para o técnico que fará a escuta e, posteriormente, a formalização e o encaminhamento para o Diretor da unidade, que, assim, instaura uma IP (Investigação Preliminar) e indica uma comissão de três membros. Esses reúnem provas e emitem seu parecer, que vai para a Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo (Suase), que é parte da estrutura organizacional da Sejusp.

Denúncias de maus tratos nas unidades socioeducativas são angustiantes porque o fluxo estabelecido dificulta a apuração e encaminhamento de soluções. Quem faz a gestão das denúncias é o investigado, que também controla o fluxo das mesmas.

Outro aspecto dessa cultura da institucionalização violenta se dá no âmbito do socioeducativo e é enfatizada por uma (SJ), que lembra que, embora seja ilegal, há uma prática comum de algemação dos adolescentes conduzidos ao CIA-BH. Essa informação é confirmada por (PP)s, (SP)s e (APP)s ouvidos ao longo do diagnóstico. Todos esses depoimentos também corroboram a ciência de todos eles quanto à ilegalidade da medida. A fala de um (SP) resume bem a questão: “afinal, o que tem de educação na socioeducação?”.

Além da falta de apurações de violências dentro das unidades, há também aquelas que são cometidas em todo o percurso dos adolescentes até as unidades. Não há qualquer acompanhamento da atuação dos serviços por onde os adolescentes passam. Uma (SP) nos relata um caso exemplificativo em que guardas municipais agrediram um adolescente que vinha conduzido da unidade para atendimento no centro de saúde. A denúncia nunca obteve qualquer resposta por parte das autoridades encarregadas de apurar o feito.

64 Fica Vivo! é um programa do Governo do Estado de Minas Gerais que tem o objetivo de prevenir e reduzir os homicídios entre adolescentes e jovens de 12 a 24 anos em áreas da cidade com maior registro desse fenômeno. Informações acessíveis em: <https://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/2020-05-12-22-29-51/programas-e-acoes>. Acesso em: 12 abr. 2024.

5.3 A CONTROVÉRSIA SOBRE O LUGAR DA SOCIOEDUCAÇÃO

Em vários momentos do diagnóstico foi colocada a controvérsia sobre o lugar da socioeducação no sistema de garantias de direitos e na condução das políticas públicas. O lugar da condução da política considera-se um ponto central ao seu funcionamento. A administração das unidades socioeducativas em meio fechado é do governo do Estado, e, em Minas Gerais, é alocada na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp).

Para um (SJ)⁶⁵, esse é um motivo determinante para que as unidades se pareçam tanto com as prisões de adultos. Outra (SJ)⁶⁶ corrobora essa fala e comenta sobre os planos do governo do Estado com o Novo Socioeducativo. Ela diz que esse modelo planejado torna palavras como SINASE e ECA uma língua morta. Este ponto se relaciona com o lugar no qual o sistema socioeducativo será administrado. Além disso, voltaremos a esse ponto do Novo Socioeducativo na última controvérsia.

Analisando a questão sobre o lugar do sistema socioeducativo na Administração Pública, uma preocupação é com esses vários indícios de que o sistema mimetiza as prisões adultas e perde cada vez mais o seu caráter socioeducativo, tal como idealizado pelo ECA ao regulamentar os mandamentos constitucionais. Conforme as informações colhidas ao longo do diagnóstico, das 27 unidades federativas do Brasil, oito mantêm o sistema socioeducativo vinculado à segurança pública enquanto as demais o vinculam às secretarias de assistência social. No quadro seguinte, sistematizamos os principais argumentos apresentados pelos diferentes porta-vozes dos actantes que comparam as duas situações:

Quadro 6 - Síntese dos argumentos dos porta-vozes dos actantes sobre o lugar da socioeducação.

PORTA-VOZ / ACTANTE	A FAVOR DA LOCAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA	A FAVOR DA LOCAÇÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL
(SJ) / Sistema de Justiça	Será possível fazer a ampliação de vagas.	A locação na segurança pública desvirtua a socioeducação, não segue as diretrizes do Sinase.

65 Fala no Seminário da Rede/UFMG como os SJs em 23 de maio de 2023.

66 Fala no Seminário da Rede/UFMG como os SJs em 23 de maio de 2023.

PORTA-VOZ / ACTANTE	A FAVOR DA LOCAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA	A FAVOR DA LOCAÇÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL
(SP) / Poder Executivo	Os salários e a estabilidade dão melhores condições salariais; Os investimentos em segurança pública são superiores e mais estáveis do que na assistência social; É possível negociar o acesso a armas de fogo.	Quando está na segurança pública, as decisões ficam muito nas mãos de juízes, promotores e da polícia. Isso gera curtos-circuitos na aplicação das políticas integradas de saúde, assistência e educação.
(APP) / Agente Econômico	As parcerias público-privadas vieram para ficar; A alocação na segurança pública permite uma melhor organização da prestação de serviço; É possível negociar o acesso a armas de fogo.	
(A) / Usuário		Altos índices de violência dos agentes, tanto servidores quanto prestadores de serviços.
(F) / Usuário	N/A	N/A
(MS) / Sociedade Civil		Abusos e violência dos agentes e do sistema em geral; O plano é só ampliar vagas sem fornecer condições de atendimento integrado às diretrizes do Sinase; Quando o socioeducativo está na segurança pública acaba imitando as prisões; A assistência social tem um papel articulador das políticas públicas que pode beneficiar a gestão do sistema socioeducativo.

PORTA-VOZ / ACTANTE	A FAVOR DA LOCAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA	A FAVOR DA LOCAÇÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL
(GP) / Poder Executivo		Há violações excessivas no sistema que mantém a lógica da segurança pública; Não é possível aplicar o plano anual de atenção à saúde no sistema socioeducativo; Juízes e promotores não deixam chegar ações de cuidado à saúde, como os preservativos. Isto contraria o plano anual de atenção à saúde; Não é preciso mais vagas na socioeducação, é preciso ampliar a política social; Os fluxos de atendimento das políticas são interrompidos ou dificultados com a influência do sistema de justiça e das ONGs.
(PP) / Academia		As decisões ficam nas mãos dos juízes e promotores no sistema de segurança pública, impedindo ações de assistência e saúde. Ex: uso de preservativos.
(C) / Usuário	N/A	N/A

Fonte: Elaboração para o estudo (2024).

O quadro-síntese dos argumentos dos porta-vozes dos actantes sobre o lugar da socioeducação evidenciam as perspectivas opostas e as controvérsias que tomam lugar nos debates sobre o tema. De fato, a alocação político-administrativa do Sistema Socioeducativo na Secretaria de Segurança Pública, além de demonstrar a insistência do Estado na contramão do cenário nacional, que é o de alocar a Socioeducação na Política de Assistência Social, gera vários desvirtuamentos, como apresentado na síntese: lógica punitivista demonstrada nos planejamentos de aumento do número de vagas; no uso excessivo de medidas em meio fechado

para comportamentos e atos menos gravosos; práticas naturalizadas de tratamentos desumanos e degradantes nos cumprimentos de medidas de internação e sem a responsabilização dos agentes violadores; centralização da aplicação da medida e de sua execução nos atores do sistema de Justiça à revelia da incidência das políticas do território; desmantelamento de fluxos de atendimento aos adolescentes pelas políticas assistenciais, de saúde e de educação, esporte, lazer e profissionalização como consequência direta e intencional do esvaziamento da dimensão socioeducativa do Sistema à medida que se reafirma a dimensão da segurança pública, do encarceramento em massa de adolescentes pretos(as), pardos(as) e periféricos(as) e da “guerra contra as drogas”. Tal cenário consiste em grave violação de direitos dos(as) adolescentes em cumprimento de regime fechado e em descumprimento das diretrizes nacionais e internacionais já mencionadas.

A maior vantagem apresentada pelos argumentos dos actantes para se manter o sistema socioeducativo na segurança pública na verdade revela um problema institucional e de gestão grave: a desvalorização das áreas de assistência social, traduzida nas condições de trabalho precarizadas, nos baixos salários e na ausência de políticas de carreira. Por outro lado, investimentos maiores nas condições de trabalho dos profissionais da segurança pública, a ponto de outros profissionais com trabalhos análogos reivindicarem a equiparação salarial e de política de carreira. A questão aqui é que o trabalho do agente socioeducativo não é análogo ao de profissionais da segurança pública, embora sua reivindicação por condições trabalhistas dignas seja mais do que justa. A contradição da equiparação dos agentes socioeducativos aos profissionais de segurança pública fica evidente no argumento do acesso às armas, medida incompatível com qualquer viés socioeducativo, que reforça a mimetização do sistema prisional e da lógica da instituição disciplinar.

A controvérsia se coloca nos seguintes termos: a gestão da socioeducação no âmbito da assistência social é mais adequada à concretização dos objetivos e princípios estabelecidos pelo ECA e ao papel articulador que a assistência social exerce no âmbito das políticas públicas. Porém, a transferência da gestão da segurança pública para a assistência social significa, na prática, e no atual estado de coisas, a precarização das condições salariais, trabalhistas, de carreira, de status e de estrutura da política pública de aplicação de medidas socioeducativas em meio fechado.

Como visto, o socioeducativo em meio fechado se mostra um lugar que vem empregando a lógica das instituições totais (GOFFMAN, 1992) que o afasta dos objetivos constitucionais e legais estabelecidos no Brasil. Essa tendência leva os porta-vozes da política pública a empregar termos como “prisão” para se referir ao cotidiano das unidades, “presos” para se referir aos adolescentes apreendidos, e “polícia” para se referir aos agentes socioeducativos, mesmo que todos esses termos tenham sido expressamente rejeitados pela Constituição de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, e pelo SINASE, focados no cuidado e proteção das infâncias e juventudes.

No tópico a seguir, vamos voltar à análise a partir da escuta realizada nas unidades de acolhimento institucional, que se organizam pelo viés da proteção. Perguntamo-nos se estas mantêm a linha de atuação firmada pelo ECA ou se, assim como vemos na socioeducação, tendem a um modelo de instituição total.

5.4 AS NORMAS DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E A PROTEÇÃO INTEGRAL

Durante nossas visitas à unidade de acolhimento institucional, um (SP) expressa:

Eu acho que é muito bonito no papel. É muito bonito. A proteção integral é muito bonita no papel. E se ela fosse efetiva, aplicada exatamente como está descrita, seria ótimo! A gente tem que trabalhar com o mínimo para garantir o mínimo direito⁶⁷.

Ele se refere à doutrina da Proteção Integral, paradigma assentado na legislação brasileira com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que os reconhece como sujeitos de direitos em desenvolvimento, dotados de autonomia, e não apenas como objetos de tutela e intervenção por parte dos adultos. Conforme estabelecido pelo ECA, crianças e adolescentes desfrutam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, com garantia de proteção integral para possibilitar seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Uma (SP) diz que para que a proteção integral seja efetivamente garantida é necessário um maior investimento em políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes. Ela reconhece também que o acolhimento institucional, embora seja uma medida excepcional destinada a garantir direitos, muitas vezes acaba por violá-los de diversas formas. O grupo de (SP) ouvidos pela equipe aprofundam nesse tema pela via das experiências na aplicação das regras exigidas nos abrigos.

Cada abrigo tem um conjunto de regras de conduta e de convivência, sendo que alguns são mais flexíveis e outros mais rígidos. Tais regras, a rigor, teriam que se direcionar à proteção integral dos acolhidos, mas são discutidas pelos (SP) como exemplos da violação ou de flexibilização desse princípio. Um (SP), por exemplo, nos diz:

Essa proteção vai até onde é permitido. Por exemplo, em relação aos horários das refeições. Se um adolescente não acorda a tempo para o café da manhã, deve esperar até a hora do almoço. Imagine se todos quisessem tomar café às nove ou dez da manhã? Não podemos atender a todos os horários. Os horários precisam ser seguidos. Em minha casa, se eu quiser comer, posso ir comer, mas aqui não é assim. Senão vira bagunça⁶⁸.

A dimensão da tutela é bastante evidente nas práticas e rotinas de regulamentação das Unidades de Acolhimento. Há relatos de adolescentes que são obrigados a sair sempre acompanhados por educadores, de procedimentos de revista nos adolescentes nessas unidades, e de um ambiente institucional que priva os adolescentes da convivência familiar e comunitária, além de muitos atores decidindo pelo adolescente, como o horário em que deve comer ou acordar.

Observa-se frequentemente um nível limitado de entendimento e conhecimento por parte dos trabalhadores em relação aos aspectos culturais trazidos pelos adolescentes nas Unidades de

67 Entrevista durante visita técnica.

68 Entrevista durante visita técnica.

Acolhimento. Por vezes, há intolerância em relação ao estilo de música, ao corte de cabelo, à linguagem, à expressão cultural, à identidade e às vivências que também são incidências do racismo e do classismo que perpetua a marginalização e a exclusão social dos jovens, relegando a eles categorias de proteção que reproduzem lógicas segregadoras.

Contrariando a perspectiva acolhedora das medidas protetivas, nas visitas técnicas nossa equipe pode constatar que além das lógicas de tutela, que reforçam a normalização e o controle dos corpos, incapazes de favorecer a autonomia e a liberdade, o “clima de prisão” que vai tomando conta dos espaços físicos das unidades e criando o cenário para discursos de segurança que perpetuam a vigilância e reproduzem práticas de aprisionamento no contexto das Unidades de Acolhimento.

Há grades em todas as janelas, cozinhas cercadas por grades e trancadas a cadeado com a finalidade declarada de manutenção da segurança, além de revista na saída e retorno da escola. Em uma das unidades ouvimos um (APP) que disse ter sido agente socioeducativo antes de ir para o acolhimento. Quando perguntado sobre suas funções, ele diz: “tenho que colocar ordem e moral”. Além dele, outros (APP)s ouvidos tendem a contar as histórias sobre a imposição das regras de convivência culpabilizando os adolescentes que desobedecem, não no nível das ações ou omissão que eles tenham praticado, mas no nível de sua condição de abrigado. Eles também veem o seu papel de educadores sociais como de seguranças e prevalece entre eles discursos e intervenções voltadas para “impor respeito”.

Assim como aconteceu nos relatos do socioeducativo, também nas unidades de acolhimento de crianças e adolescentes há uma estigmatização que determina a exclusão deles do espaço público. Mais de uma (SP) ouvida pela nossa equipe coleciona exemplos de dificuldades das escolas locais de efetuarem matrículas dos alunos oriundos dos abrigos. A tratativa no contexto escolar com as crianças nomeadas “de abrigo” é diferente. O discurso: “o que estão aprontando?” é repetido prontamente por servidores da educação e pela polícia.

Outro desafio na hora da matrícula escolar inclui a falta de documentos dos abrigados. Muitos chegam sem o registro do CPF, por exemplo. Segundo as (SP)s, há um desconhecimento por parte da rede de educação sobre o acolhimento institucional, já que nesses casos há garantia legal para que a matrícula seja realizada com excepcionalidade e temporalidade adequada, tendo em vista o acolhimento institucional.

Outro exemplo diz respeito aos casos de evasão de adolescentes. Há abrigos que instituem regras bastante estritas que podem inclusive significar o encaminhamento do adolescente à socioeducação. Já outros incorporam processos pedagógicos e constroem regras juntos com os adolescentes, dentro da perspectiva do acolhimento e do cuidado. Afinal, o abrigo não é uma medida de meio fechado, mas uma medida protetiva das liberdades do adolescente, inclusive da liberdade de ir e vir.

O acolhimento institucional é concebido como uma medida que deve ser temporária e excepcional, conforme preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, frequentemente observamos que o acolhimento se transforma em uma situação permanente, dentro de um contexto que, apesar de destinado à proteção, acaba por violar os direitos da criança ou do adolescente. O entendimento de que as famílias são exclusivamente responsáveis pelo

acolhimento institucional contribui para essa prolongada permanência. A efetivação da proteção integral, que garanta o direito ao desenvolvimento, à liberdade e à autonomia, dificilmente será alcançada sem o devido suporte às famílias no cuidado com seus filhos e isso só é possível com uma rede de direitos que auxilie as famílias na superação de vulnerabilidades.

Mesmo com o contexto das inúmeras dificuldades para garantir a proteção integral aos adolescentes em espaços de acolhimento, nossa equipe notou também, durante as visitas às unidades, profissionais dedicados e comprometidos que buscavam criar um ambiente acolhedor e fortalecer vínculos, engajados em buscar soluções criativas para os desafios que surgem no dia a dia, seja na busca por recursos adicionais, na criação de atividades educativas e recreativas, ou na mediação de conflitos.

Estas instituições são ora ressaltadas pelas servidoras e agentes da ponta, gestoras públicas, crianças, adolescentes e suas famílias como potenciais lugares de segurança e acolhimento. Elas poderiam, e ocasionalmente são, espaços de escuta que permitem inventar mundos e dar novas oportunidades à existência, em respeito à diversidade das formas de fazer, agir e criar. E assim como disseram as pessoas ouvidas pela nossa equipe, esses espaços cumprem seu objetivo quando aliam técnica e afeto, pautados por uma ética do cuidado.

5.5 A INSTITUCIONALIZAÇÃO E SUA INTERFACE COM O DESAMPARO DAS TRABALHADORAS, DAS FAMÍLIAS, E DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Em duas falas, de uma (GP) e de uma (APP), transparece uma contradição de termos; mas, se vistas no contexto da complexidade do que significa a institucionalização como medida de proteção de direitos, elas acabam sendo reveladoras dessa mesma complexidade. A (GP) nos diz que “o relatório mata”, para se referir ao poder que tem os relatórios técnicos produzidos no fluxo dos atendimentos de mudar os destinos das crianças, adolescentes e famílias. A outra fala de uma (APP) é: “enquanto há amor, há esperança”. Ela se refere aos contextos sofridos que envolvem as histórias dessas famílias e como isso afeta as servidoras e as agentes envolvidas na aplicação da política de abrigamento institucional.

E aqui vamos falar em servidoras e agentes no feminino, embora ao longo do relatório tenhamos usado a regra da língua portuguesa do masculino genérico para falar de homens e mulheres que exercem essas funções. O motivo dessa alteração é a de demarcar na reflexão desta seção a presença maciça de mulheres nestas funções, o que cria uma interface com os desafios, as dificuldades e os sofrimentos que estão envolvidos no processo de institucionalização.

As famílias de origem das crianças abrigadas são prevalentemente monoparentais, sendo as mães as responsáveis solitárias pelo sustento de suas casas e criação dos filhos. Essas mães relatam para as técnicas vivências de violência ao longo da vida e, segundo nos diz uma (SP), é comum nessas histórias que as próprias mulheres não consigam perceber as violências que sofreram. Ainda segundo as equipes de atendimento ouvidas pelas pesquisadoras-extensionistas muitas mães chegam ao atendimento em sofrimento e com sentimentos de culpa. Em muitos casos há falta de entendimento sobre cuidado e proteção, influenciado pela própria história das mães, vulnerabilizadas pela pobreza, pelo uso abusivo de álcool e drogas e pelas violências que passaram.

O atendimento assim não é apenas de crianças e adolescentes, mas de violências intergeracionais que provocam vulnerabilizações que se perpetuam no tempo. Se não abordadas, os ciclos tendem a se repetir. **Do ponto de vista das políticas públicas, no entanto, existe uma separação burocrática entre o atendimento à mulher e o atendimento às crianças e adolescentes, tratados como “públicos” de responsabilidade de “divisões” distintas. O atendimento não é da perspectiva das famílias e, às vezes, coloca em conflito os respectivos “segmentos”.**

Outro registro característico é a ausência do genitor e de figuras masculinas em geral no atendimento das necessidades e direitos de crianças e adolescentes abrigados. Conforme nos diz uma (SP): “o pai não aparece e não é referenciado. A genitora é a referência responsabilizada durante todo processo de acompanhamento”. Segundo a Unidade, a maioria das mães tem trajetória de vida nas ruas e faz uso prejudicial ou abusivo de álcool e/ou outras drogas. Mesmo diante dos contextos de vulnerabilidade, é reiterado o discurso que exige dessas mulheres autonomia e organização de vida, o que é interpretado como critério que demonstraria o real interesse e a condição para reaver a guarda da criança.

Ao ouvir (SP)s nas Unidades para crianças elas relatam as dificuldades para acessar as educadoras. Elas próprias são mães solas que deixam seus filhos para cuidar dessas crianças no abrigo. Uma (SP) se sensibiliza e se vincula com os bebês acolhidos, destacando ser um trabalho “difícil e sofrido”. Outras destacam que a vinculação entre educadoras e crianças acolhidas requer atenção para que não haja afetos que dificultem o trabalho. Uma (GP) de uma Unidade de Acolhimento nos diz que as educadoras são orientadas a manter um distanciamento necessário que é resumido no enunciado “pegue, mas não se apegue”. No entanto, ao final da entrevista, a (GP) revelou que o processo de trabalho é delicado e que ela também se sente vinculada e apegada aos casos, especialmente às mães.

As trabalhadoras sentem falta de redes articuladas de atenção e de espaços de formação. Assim, a precarização do atendimento é também uma precarização das condições de trabalho de quem está na ponta, seja na atenção direta ou indireta. Retomaremos a questão da precarização, a partir das condições materiais, na quinta controvérsia. Neste momento queremos chamar a atenção que a precarização não se limita às condições salariais, estabilidade, status, embora englobe também esses aspectos. A precarização refere-se também ao suporte dado para que as trabalhadoras possam realizar suas tarefas. Na quinta controvérsia vamos tratar da alta rotatividade nos serviços de assistência, e aqui já podemos adiantar que nos relatos há muitas histórias de desligamento por “explosão” das educadoras.

O desamparo também se manifesta no esvaziamento de espaços de discussão e condução dos casos, que deveria se dar em completa articulação da rede de serviços de assistência social, saúde e do sistema de justiça. As principais redes são a da saúde, assistência social (CRAS), consultório na rua, educação, Conselho Tutelar e Vara da Infância. Conforme a escuta das profissionais da ponta, o ator com quem enfrentam maior dificuldade de interlocução é o Conselho Tutelar.

Elas explicam que é recorrente que o Conselho Tutelar apenas acompanhe o caso na chegada da criança à Unidade, e de que as demandas posteriores da equipe técnica não são respondidas e que isso redunde na maioria dos casos em que as crianças são encaminhadas para famílias substitutas por adoção. As (SP)s e (GP)s também informaram que não há trabalho intersetorial

na rede, pois cada serviço fragmenta seu fazer. A equipe tem muita dificuldade em encontrar suporte para a articulação e atendimentos, especialmente do Conselho Tutelar, da Saúde e da Educação, sobretudo quando há conflitos com as crianças e as trabalhadoras, situações em que elas sentem não haver qualquer suporte.

Outro fator em que a falta articulação se torna clara é na conciliação dos tempos da medida protetiva e do retorno do Poder Judiciário para o caso. Elas explicam que esses tempos ficam desconexos, o que gera vários problemas para o atendimento e para as crianças. E nesses casos também é notada a falta da rede e do auxílio do Conselho Tutelar. O descompasso destes tempos pode significar, na prática, um tempo superior de abrigo das crianças, que pode se estender por dois anos a mais entre os laudos técnicos de acompanhamento dos casos e a decisão do Poder Judiciário sobre o encaminhamento dos mesmos.

Por outro lado, as (SP)s e (GP)s dizem que as articulações da rede ocorrem de maneira mais efetiva nos acompanhamentos dos casos e das famílias nos territórios. As maiores falhas estariam então na articulação da rede nas localidades das Unidades. Retomaremos essa questão territorial na próxima controvérsia, mostrando inclusive a concentração das unidades a abrigo. Em conclusão, para as (SP)s e (GP)s ouvidas pela nossa equipe, técnica, afeto e rede tem que andar juntas.

5.6 O QUE ESTA CONTROVÉRSIA NOS ENSINA?

A controvérsia traz para o centro do debate a questão do corpo como instância mediadora de relações e afecções, na chave de leitura proposta por Latour (2002) em sua Teoria do Ator-rede. As instituições do socioeducativo e do acolhimento institucional fornecem pistas do paradoxo que se instaura nas políticas públicas de crianças e adolescentes, entre o cuidado e o acolhimento, de um lado, e o discurso do controle sobre os corpos, do outro. A prevalência de uma dessas opções nas políticas afetam crianças e adolescentes, os cenários que constroem provocam ações e reverberam vida afora, deixando marcas e recebendo marcas nessas trocas que não são nada inocentes ou despretensiosas.

Entendemos que a medicalização interrompe a cadeia de significantes, quando tem o objetivo de tornar passivo esse corpo, dócil às exigências do meio. A negligência dos aspectos da saúde, inclusive com o acesso a medicamentos adequados aos tratamentos necessários são, ironicamente, faces da mesma moeda da medicalização, usadas como formas de controle sobre os corpos e de reforço dos discursos de disciplinamento dentro da lógica das instituições totais. Consequentemente, quando atuam como espaços que mimetizam o controle disciplinador das instituições totais, tornam-se lugares de reprodução das violências institucionais e estruturais que, ao mesmo tempo, excluem crianças e adolescentes do espaço público e da cidadania. Um exemplo disso é a resistência das escolas de receber alunos oriundos do sistema socioeducativo, assim como das unidades de acolhimento institucional, o que potencializa a exclusão.

Já instituições como o sistema socioeducativo em meio fechado moldadas por um paradigma disciplinador das instituições totais as tornam cópias mal feitas das instituições prisionais adultas, reproduzindo todas suas mazelas. Elas subvertem a lógica de acolhimento, cuidado e

educação, que são o paradigma adotado pela Constituição e pelas leis brasileiras. Essa subversão de objetivos reforça o caráter disciplinador, de privação, e de patologização, impedem ou dificultam o questionamento, o controle social, e incentivam o sentido bélico contra grupos sociais selecionados, aumentando a vulnerabilização. A “carreira criminal” começa com o carimbo institucional do sistema socioeducativo, cuja lógica é retirar os adolescentes do espaço social da cidade, da família e da escola e colocá-los em outro contexto social no qual eles são moldados para se tornarem párias sociais.

Os desvios dos princípios da política nacional de crianças e adolescentes são formas de retirar a responsabilidade da rede e de cada uma de suas instituições, livrando as políticas de cumprirem seus objetivos e justificando a desregulação e a retração dos investimentos nas políticas públicas. Tais desvios de objetivo são mais evidentes no sistema socioeducativo onde a lógica impressa na legislação vigente de educação, cuidado e acolhimento dão lugar a uma lógica disciplinadora, seletiva, violadora de direitos e provocadora de desproteções. Mas acontecem também no âmbito do acolhimento institucional.

A controvérsia, sobretudo quando toca o sistema socioeducativo do modo como está hoje, não se limita a um apontamento de certas práticas e de certos episódios desviantes ou problemáticos da institucionalização. A discussão torna-se mais ampla e envolve a própria manutenção e adequação das políticas de institucionalização de crianças e adolescentes e a operação do sistema socioeducativo na exceção.

O sistema socioeducativo é concebido no Estatuto da Criança e do Adolescente como política pública destinada à responsabilização de adolescentes pela prática de ato infracional, pois responsabilizar-se por seus atos é um passo crucial na construção de valores e no desenvolvimento pessoal e social. A lógica da responsabilização não é o medo e a repressão, mas a promoção, proteção e defesa dos direitos desses mesmos adolescentes. Nesse sentido, a controvérsia destaca o caráter excepcional do sistema socioeducativo do modo como ele é pensado e administrado hoje.

Seu objetivo legal seria possibilitar ao adolescente em conflito com a lei o cumprimento da medida socioeducativa de internação através de um atendimento integral que estabeleça uma relação interpessoal e coletiva de direitos e deveres, que respeite as diferenças individuais e foque na construção de valores com vistas ao retorno familiar e comunitário, oportunizando o seu desenvolvimento pessoal e social a ser construído de forma autônoma, solidária e competente.

Contudo, o sistema socioeducativo ativo em Belo Horizonte vem empregando uma lógica criminal e estigmatizante, ele imita o sistema prisional a ponto de os porta-vozes ouvidos pela nossa equipe fazerem questão de usar o termo “prisão” porque esta palavra denotaria o que o sistema “realmente é”. Essa naturalização faz com que a patologização e a criminalização de famílias, crianças e adolescentes pobres, em sua maioria pretos e pardos, se torne uma verdadeira filosofia de Estado.

E uma das conexões críticas que este diagnóstico revela a partir dos porta-vozes dos actantes é a relação entre esses espaços fechados pela institucionalização e pelo encarceramento em contraste com a dificuldade de circulação, locomoção e imersão nos espaços abertos da cidade. Os obstáculos de locomoção e de acesso aos equipamentos de educação, saúde, assistência

e cultura demarcam o local reservado a um grupo selecionado de crianças e adolescentes na cidade de Belo Horizonte.

Esse actante não humano – a cidade – surge como um ambiente hostil a suas reivindicações, desejos e necessidades. A ausência de políticas públicas de mobilidade urbana específicas para crianças e adolescentes, as dificuldades que adolescentes têm de circular dentro da sua própria regional para acessar equipamentos públicos que ficam distantes entre si, o desejo dos adolescentes de participarem de eventos culturais em outras regionais e serem impossibilitados pela ausência de transporte público acessível para voltar a suas casas depois das atividades são sinais de um problema geral sobre o lugar das infâncias e juventudes na cidade.

5.7 SUGESTÕES PARA AS LÓGICAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E DE EXCLUSÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

- Alterar a lógica vigente do sistema socioeducativo em meio fechado segundo o paradigma disciplinador das instituições totais para a lógica da socioeducação, acolhimento, cuidado e educação, conforme exigido pela Constituição, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo SINASE.
- Garantir às crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional e aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas o acesso e o gozo à proteção integral e plural, ao direito à educação de qualidade, à saúde integral, à assistência, ao esporte, ao lazer, e às condições e oportunidades para o pleno desenvolvimento de sua cidadania e de suas autonomias e seus protagonismos.
- Estimular e fomentar os espaços já instituídos para o acerto dos fluxos de trabalho em rede.
- O papel do Conselho Tutelar, sobretudo o de articulação da rede de cuidado, tem que ser revisitado de maneira geral, com formação dentro dos parâmetros legais e preparando os conselheiros para compreender a rede de atendimento.
- Elaboração de estratégias e de fluxos com base nas normativas vigentes para a desinstitucionalização, a partir do diálogo e da atuação em rede entre executivo, judiciário e legislativo.
- Reduzir a institucionalização de crianças e adolescentes em favor de alternativas mais familiares e comunitárias, com o fomento de programas de apoio familiar intensivo ou famílias acolhedoras. Fortalecimento dos PAIFs e PAEFES, aumento das equipes e equipamentos de assistência social de básica e média complexidade.
- Instaurar mecanismos de audiências de avaliação de medidas protetivas de internação e medidas socioeducativas com maior periodicidade objetivando a desinstitucionalização, celeridade processual e diminuição da privação de liberdade, no modelo das audiências concentradas preconizadas pelo CNJ.

- Cumprir as obrigações de escuta, assistência e informação das famílias, garantindo que elas tenham ciência de todas as etapas dos processos que as envolvam.
- Atender às demandas das profissionais da assistência social que atuam na ponta das políticas em relação à melhoria das condições de trabalho e ao suporte material e de incentivo a suas tarefas e funções.

Controvérsia 4: território, exclusão e a justiça espacial



Retomaremos uma parte das discussões que aconteceram ao longo da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente dentro do grupo de trabalho de Promoção e Garantia dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes na pandemia e partindo delas desdobramos outros momentos do diagnóstico. O objetivo de retomar esses momentos é o de trabalhar, nesta seção, com a interação entre os dois actantes não humanos identificados na cartografia das controvérsias e já enunciados na introdução: a pandemia e a cidade. Estes actantes permeiam todas as controvérsias e são transversais nas interações com os demais actantes. Então o que faremos aqui é sistematizar e concentrar alguns aspectos dessa rede que se tece entre actantes humanos e não humanos dando relevância ao elemento territorial e espacial.

Como explica Bruno Latour (2012), o desafio de reagregar o social é que este é incomensurável. E é essa característica que tem que ser levada em consideração quando se imaginam formas de apresentar as trajetórias das controvérsias. Além disso, ele nos coloca o desafio de incluir os objetos em nossa cartografia, discutindo não apenas os modos como os humanos interagem, mas como os não humanos fazem parte dessas interações, juntos, compondo uma paisagem. Os não humanos segundo esta teoria são todos os outros corpos que interagem no território com os corpos humanos, desde animais até máquinas e coisas.

Assim, o território e os espaços são elementos importantes da percepção das relações e das dinâmicas das controvérsias. Eles também falam conosco. Por isso, o recurso ao território nos permite ver, sentir e pensar sobre as relações sociais que queremos reagregar, já que eles não se limitam a apresentar a “discussão”, a “fala”, os “sentidos” e os “símbolos” produzidos pelos atores e pelas atrizes sociais, como lhes dão um substrato material, objetual e concreto.

São recorrentes as falas dos porta-vozes no sentido de que a política do território adotada pelas políticas públicas municipais não atende às demandas dos mais vulnerabilizados. Assim, conhecer e refletir sobre o território torna-se central para conhecer os problemas e as potencialidades que podem emergir das interações e relações construídas na paisagem (LATOUR, 2012). Além disso, essas relações que já eram acentuadas em outros contextos, tornam-se ainda mais sensíveis com o atravessamento da pandemia da Covid-19, em sua fase mais aguda, ao longo de 2020-2022.

Nesse sentido, algumas das propostas que emergiram no mencionado GT da 10ª Conferência Municipal chamam a atenção para a inter-relação entre território, pandemia e vulnerabilidades. Os porta-vozes – sobretudo (F), (C), e (A) reconhecem os esforços da Prefeitura de Belo Horizonte para agir proativamente no atendimento da população de crianças e adolescentes durante a pandemia, inclusive no que diz respeito à vacinação. Uma crítica destaca, porém, que o acolhimento institucional não entrou nas prioridades durante a campanha de vacinação da Covid-19, o que ocasionou surtos e óbitos, que acabaram invisibilizados. E o ponto que mais chama a atenção é que o problema de saúde mais ressaltado pelos porta-vozes não se refere ao contágio pelo vírus, que foi abordado pela Prefeitura, mas à saúde mental, que ficou em segundo plano. O segundo ponto de crítica é o do acesso à educação e aos prejuízos no aprendizado causados pelos fechamentos das escolas e pelo baixo nível de acesso das famílias a equipamentos eletrônicos e à internet. A esses dois pontos é acrescentado um terceiro que, segundo (F), (C), (A) estão correlacionados, o da segurança alimentar e o acesso a cestas básicas e alimentação saudável e constante. É no contexto dessa discussão que as seguintes propostas afloraram⁶⁹:

1. Saúde mental e espaços de discussão. Ampliar o atendimento especializado em saúde mental no âmbito da atenção primária.
2. Saúde mental e espaços de discussão. Fazer concurso nas escolas para a presença de psicólogo(a).
3. Educação. Abordar os prejuízos no aprendizado por meio de aulas de reforço, ampliação de vagas para cursos de profissionalização, ensino de línguas e preparação para o Enem.
4. Educação. Investir no acesso das famílias aos equipamentos eletrônicos e à internet e implantar novas tecnologias na escola e Wi-Fi nas comunidades.
5. Segurança alimentar. Ampliar o acesso a restaurantes populares. Fornecer cesta básica para famílias mais vulneráveis.

No âmbito desse debate outras duas propostas apontam para a correlação dos actantes com o território.

6. Política habitacional. Criar política habitacional específica para as ocupações urbanas.
7. Segurança Pública. Implantar o uso de câmeras nos agentes de segurança.

Explicaremos abaixo como estas propostas se inserem na controvérsia sobre o território e os modos de gestão e ocupação. Esses debates despertaram a nossa equipe para a reflexão desta controvérsia e como o território é central à aplicação e à efetividade das políticas públicas com crianças e adolescentes.

Em muitos momentos da escuta dos porta-vozes ficou claro que a divisão territorial oficial utilizada pela Prefeitura de Belo Horizonte atualmente, que é o da demarcação de nove regionais,

⁶⁹ Aqui fizemos um compilado das propostas na forma como foram discutidas e não uma citação literal das propostas como aparecem no Caderno da Conferência.

não atende à complexidade dos territórios; é insuficiente para lidar com as desigualdades e as vulnerabilidades no âmbito territorial; e, mesmo esta divisão tem perdido força ao longo dos anos, tendo a Prefeitura feito um movimento gradual de centralização da tomada de decisão e da participação, que é vista pelos actantes como um retrocesso e sobre o qual eles apontam algumas críticas.

6.1 DA DESCENTRALIZAÇÃO À CENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O movimento gradual de centralização da tomada de decisão e participação ficou escancarada nas visitas que realizamos aos centros culturais. Existe um contraste entre a percepção dos adolescentes e dos servidores técnicos da ponta sobre esse movimento. Os (A) dizem que eles não têm espaços culturais, os (SP) dizem que os espaços existem, mas que eles não conseguem movimentá-los com as atividades ofertadas. Eles ressaltam que em relação à infraestrutura dos equipamentos, alguns deles têm boa infraestrutura, outros tem uma infraestrutura capaz de abrigar atividades, mesmo que possa ser melhorada. Porém muitas das atividades são pouco frequentadas por adolescentes e praticamente não frequentadas por crianças.

O entendimento de um (SP) fornece pistas para a análise. Ele nos diz que “Não temos autonomia para escolher”, referindo-se às oficinas e atividades ofertadas no centro cultural. Os (SP) ressaltam a impossibilidade de construir coletivamente as oficinas e atividades para o território que atendem, pois as mesmas chegam prontas, por meio do que eles denominam de “cardápio”. O cardápio é uma lista de oficinas ofertadas pelas organizações sociais contratadas que, em sua maioria, não tem qualquer inserção orgânica no território. Ao serem contratadas, elas elaboram produtos uniformes que são replicados não apenas nas várias regionais de Belo Horizonte, como em outros municípios do país onde as instituições mantêm contratos. Assim, os (SP)s ouvidos pela nossa equipe concluem que a gestão centralizada na prefeitura e a uniformização das atividades acaba sendo um problema.

Essa prática instituída é criticada pelos (SP)s também por não refletir a diversidade cultural e social dos diversos “cantos da cidade”, e por não reforçar a produção local que se mostra pujante em alguns deles. Outras atividades culturais chamadas por esses grupos locais lotam, mas não se valem dos centros culturais para sua realização, o que mostra que existe o interesse e a organização de grupos culturais, mas sem qualquer diálogo ou interação com o equipamento público.

Outra questão é que alguns dos grupos locais usam o espaço dos centros culturais para suas atividades. No entanto, o fazem em caráter voluntário, enquanto que as atividades culturais dos parceiros privados, menos frequentadas, são pagas pela Prefeitura. Assim, o dinheiro destinado à política pública de cultura direciona-se a agentes privados do mercado cultural, e não é utilizado para estimular os grupos locais que poderiam usar os recursos para solidificar suas atividades e ganhar escala para além dos bairros. A esse respeito um (SP) sugere “destinar parte do recurso para descentralizar as ações”.

Um exemplo dado pelos porta-vozes de gestão descentralizada e participativa que tem alta frequência de adolescente é o Centro de Referência das Juventudes (CRJ), no centro de Belo Horizonte. O CRJ tem participação social na gestão, é vista como uma “ocupação” dos

adolescentes e jovens que querem usar a cidade. Essa construção imagética do significado do CRJ é interessante e reverbera em outros centros culturais. Outros dois locais se destacam como lugares com maior número de iniciativas culturais e participação dos adolescentes, o Barreiro e o Aglomerado da Serra. Nesses espaços as iniciativas culturais locais ganham escala municipal e tornam-se referência para além do bairro ou regional. Mostram, assim, que o fomento ao local não é uma idiossincrasia, pois mesmo atividades descentralizadas podem atrair um público amplo, estimulando, inclusive, o reposicionamento do território e quebrando com uma lógica de exclusão de “centro” e “periferia” da cidade.

Os (SP)s mais antigos com os quais conversamos trazem uma memória de que as políticas públicas de cultura eram descentralizadas, dando bastante autonomia aos centros culturais. E nos contam sobre o surgimento e a história dos mesmos. Os centros culturais foram uma das primeiras demandas apresentadas ao Orçamento Participativo (OP), quando da discussão da instalação do centro do Alto Vera Cruz.

Esta informação coincide com os relatos da Cartografia do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, coordenado pela professora da Escola de Arquitetura da UFGM, Natacha Rena.

Os centros culturais de Belo Horizonte são uma conquista importantíssima para a promoção e descentralização da cultura. Destaca-se que 15 dos 17 Centros Culturais de BH foram construídos e/ou reformados com recursos conquistados por meio do Orçamento Participativo, fruto da mobilização e do desejo da população por espaços de cultura e lazer em suas vizinhanças (RENA et al., 2012, p. 256).

De acordo com o quadro organizado por Lizziane Melo Barros para sua dissertação de mestrado que tratou sobre os centros culturais de Belo Horizonte como descentralização da política cultural, esta era a situação daqueles implantados por meio do Orçamento Participativo até 2012. Nossa pesquisa atualizou os dados do quadro até o último em 2015.

Quadro 7 - Centros culturais locais já implantados via Orçamento Participativo.

CENTROS CULTURAIS LOCAIS	REGIONAL	APROVADO NO OP DO EXERCÍCIO	ANO DO INÍCIO DO FUNCIONAMENTO
Centro Cultural Alto Vera Cruz (CCAVC)	Leste	1995	1996
Centro Cultural Pampulha (CCP)	Pampulha	1998	2000
Centro Cultural São Bernardo (CCSB)	Norte	O/P 1998 – terreno; OP/2000 – construção	2002

CENTROS CULTURAIS LOCAIS	REGIONAL	APROVADO NO OP DO EXERCÍCIO	ANO DO INÍCIO DO FUNCIONAMENTO
Centro Cultural Venda Nova (CCVN)	Venda Nova	2001/2002	2007
Centro Cultural Vila Marçola (CCVM)	Centro-Sul	2003/2004	2007
Centro Cultural Lindeia Regina (CCLR)	Barreiro	2003/2004	2008
Centro Cultural Vila Fátima (CCVF)	Centro-Sul	2005/2006	2008
Centro Cultural Urucuia (CCU)	Barreiro	2003/2004	2008
Centro Cultural Vila Santa Rita (CCVSR)	Barreiro	2005/2006	2008
Centro Cultural Jardim Guanabara (CCJG)	Norte	2005/2006	2008
Centro Cultural Padre Eustáquio (CCPE)	Noroeste	2003/2004	2008
Centro Cultural Salgado Filho (CCSF)	Oeste	2005/2006	2008
Centro Cultural São Geraldo (CCSG)	Leste	2005/2006	2009
Centro Cultural Bairro das Indústrias (CCBI)	Barreiro	OP 2007/2008	2015**

Fonte: Barros, Lizziane Melo. 2012.

** Atualizado por nossa equipe.

Destacamos um dado intrigante. O Centro Cultural Padre Eustáquio (CCPE), construído a partir de recursos do orçamento participativo e inaugurado em 2008, conforme se vê no quadro acima, divide o espaço com a Feira Coberta do Padre Eustáquio (Fecope). Recentemente, esse espaço foi repassado inteiramente para a iniciativa privada que o destinará para um mercado de origem, assim, o centro cultural perdeu seu espaço. O repasse ocorreu a partir de um processo licitatório aberto pela Prefeitura, dentro da lógica das parcerias público-privadas. O consórcio vencedor da licitação está encarregado de construir um novo centro cultural no bairro Carlos Prates. O contrato prevê a inauguração do novo centro cultural até maio de 2025.

Assim, essa escuta nos centros culturais apontam para uma reflexão sobre as consequências da centralização da política cultural e sua desmobilização. Tal desmobilização não coincide com um declínio cultural da cidade, mas com um descompasso entre a pujança da cultural local e a falta de diálogo e de fomento dessas iniciativas na cidade. E a esse respeito, iniciativas culturais do CRJ, do Barreiro e do Aglomerado da Serra, três exemplos dessa pujança, sinalizam para as consequências negativas da centralização e para a necessidade de fomento por parte da política pública. Estas mostram ainda como a centralização e a uniformização dos produtos ofertados ao modo de um mercado cultural empobrecem a diversidade cultural que atrai os adolescentes e reforçam uma gestão excludente da cidade, na qual as “periferias” são vistas como não produtoras de cultura, o que não corresponde à realidade. Essa estratégia de gestão centralizada também dificulta a circulação de adolescentes na cidade e de seu acesso aos equipamentos e serviços públicos, um fator que, como vimos nas controvérsias anteriores, é determinante para a exclusão da esfera pública e da cidadania.

Ressaltamos aqui ainda um silêncio que “grita” nessa controvérsia: a completa ausência de crianças ou de discussões sobre políticas culturais para e com crianças.

6.2 AS ESTRATÉGIAS DE INTERSETORIALIDADE: DESCENTRALIZAÇÃO E MATRICIAMENTO

Outro aspecto ressaltado nas visitas nos Centros Culturais sobre o processo gradual de centralização da política diz respeito ao enfraquecimento de uma dinâmica intersetorial que era propiciada pela descentralização. Os (SP)s relatam como parte da memória institucional que a descentralização permitia uma comunicação ampla e frequente entre setores em nível local, o que atualmente é concentrado pelas secretarias.

Essa memória institucional é resgatada também por (SP)s dos CREAS e dos CRAS. Eles ressaltam ainda que essa nova dinâmica prejudica sobretudo as discussões de caso e o atendimento a demandas urgentes, cuja resposta demora mais, o que fragiliza a política.

Sobre o diálogo intersetorial, os (SP)s relatam que o SUS e o SUAS são mais articulados e mantém níveis de capilaridade que permitem uma melhor relação entre os níveis locais e centrais da administração. Já a educação é vista como menos capilar e articulada. Como um deles resume: “o diálogo com a educação é mais difícil”. Sobre este aspecto, destaca-se a menção ao GT da

Saúde⁷⁰, que foi elogiado como sendo muito efetivo e capilar. Os (SP)s reconhecem que muitas coisas são encadeadas nesse espaço e que sua vinculação à Gerência de Atenção Primária à Saúde (GEAPS) é determinante para esse sucesso.

Localiza-se aqui uma discussão sobre as possibilidades de intersectorialidade dos serviços, já que essa envolve uma decisão sobre deslocamentos necessários para núcleos de tomada de decisão das políticas públicas. Nesse sentido, uma (GP) faz uma análise mais ampla. Não se trata-ria, para ela, somente da descentralização da tomada de decisão, mas de um fluxo mais complexo entre o papel dos serviços de ponta, que trabalham diretamente com o público e conhecem o cotidiano, o papel político da secretaria que traça as diretrizes de atuação, e um papel intermediário dos gestores, que conseguem ter uma visão mais abrangente e de longo prazo da política pública e coordenam o diálogo entre as várias pontas. Assim, o matriciamento é uma parte importante desse fluxo e, mais uma vez, a Saúde – e o SUS – tornam-se uma referência de gestão.

Outro ponto que chama a atenção sobre as possibilidades do trabalho intersectorial refere-se às dificuldades e a falta de integração dos dados. Os (SP) e (APP) reconhecem que muito se avançou na montagem de sistemas de registro de dados populacionais. Porém, ponderam que se criaram diversos bancos de dados que acabam ficando desatualizados, o sistema é lento, alguns dos formulários são pouco intuitivos, é difícil para os técnicos preencherem tantas informações no dia a dia, e, sobretudo, estes não são integrados. Assim, as informações ficam desatualizadas e deixam de cumprir a sua função diagnóstica e de ferramenta de análise do andamento da política. Sobre a falta de integração, eles dizem que a Saúde é a que mais estrutura tem, cujos bancos são mais completos, mas é a que menos compartilha dados. **Concluem que a intersectorialidade poderia começar pelos bancos de dados e por relatórios e análises cruzadas das políticas a partir deles.**

Sobre os dados, as equipes atuantes na Rede, sobretudo a equipe da análise quantitativa, chamou nossa atenção sobre o parâmetro territorial utilizado para a divulgação dos relatórios setoriais. Eles relataram as dificuldades da análise da efetividade ou não das políticas quando se tem as nove regionais como único ou como principal critério territorial. Uma divisão territorial menor, possível graças às ferramentas técnicas disponíveis hoje, permitiria uma maior efetividade da atuação em territórios mais específicos, seja por bairro, ou até mesmo por conjunto de ruas. Nossas equipes também fizeram a reflexão conjunta sobre a necessidade de incorporar dinâmicas do diagnóstico ao cotidiano ao invés da lógica de uma análise a cada dez anos. A incorporação de dinâmicas de coleta intersectorial periódicas é possível a partir do planejamento dos modos de constituição dos bancos de dados. Sobre esta questão, remetemos aos relatórios elaborados pela equipe quantitativa da Rede/UFGM que detalham estes aspectos.

70 A Secretaria Municipal de Saúde mantém Grupo de Trabalho Previne Brasil, constituído por membros da administração central; Grupo de Trabalho Ampliado, que inclui membros das nove regionais; e Grupos de Trabalho em cada regional, como estratégia de discussão de ações para melhoria de resultados dos indicadores de saúde. A estratégia de criação de Grupos de Trabalho vem sendo ampliada pela SMSA e por outras secretarias municipais e para outras áreas e temáticas como violência sexual contra crianças e adolescentes, erradicação e combate ao trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador; grupo de trabalho intersectorial municipal; SUS-BH; para mencionar os relacionados às políticas de crianças e adolescentes.

Outro exemplo que podemos dar a respeito das dificuldades de interação em redes intersetoriais relaciona-se aos ruídos de comunicação entre os CREAS e os Conselhos Tutelares. Os CREAS, “policlínicas” de assistência social para “apoio e acompanhamento individualizado e especializado a famílias e indivíduos em situação de risco social ou que tiveram seus direitos violados”⁷¹, atuam na média complexidade. Os (SP)s ouvidos pela nossa equipe apontam que é comum os conselheiros tutelares encaminharem casos fora do escopo do CREAS, o que gera um desgaste junto aos usuários, que sentem que não foram bem atendidos e interpretam a situação como um sinal de que a política pública não funciona porque as equipes não conseguem dar a resposta esperada. Além disso, eles indicam que os Conselhos Tutelares passam a informação errônea de que o CREAS é um órgão de segurança pública de caráter repressivo, uma estratégia que eles interpretam como uma tentativa de pressionar as famílias, sobretudo as mães, a tomarem certas ações. Na nossa escuta das (F) nos estudos de casos e na situação de rua, esta interpretação dos (SP)s dos CREAS foi reforçada. Elas indicam que já chegaram a realizar denúncias por assédio moral contra os Conselhos Tutelares, sem, no entanto, receber resposta a respeito.

6.3 O PARADOXO TERRITORIAL DO ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em uma das visitas que realizamos junto com a equipe do Janela da Escuta a uma unidade socioeducativa em meio fechado, a fala de um (A) faz coro à fala dos (SP)s nesse mesmo lugar, e marcou todos os que ali estavam. Ele nos disse que somente quando ele entrou para o sistema socioeducativo para cumprir medida é que, pela primeira vez, teve acesso a serviços públicos, tais como dentista. Os (SP)s acrescentam que muitos adolescentes experimentam pela primeira vez a partir de sua internação atividades e espaços de lazer. Sobre as atividades educacionais nas Unidades, os agentes relatam os desafios e as dificuldades dos(as) adolescentes em relação à leitura, ao aprendizado e à cognição e identificam que a maioria já chega às Unidades com um histórico de exclusão no ambiente escolar e que muitos(as) referem-se ao ambiente escolar como um espaço que causa dor emocional.

A essa fala soma-se a nossa escuta sobre as dificuldades de acesso a equipamentos como CRAS e CREAS, relatados na primeira controvérsia. Reforça-se então a percepção de que crianças e adolescentes têm obstáculos importantes de trânsito na cidade e de acesso aos equipamentos e aos serviços públicos. E o caso mais dramático dessa falta de acesso à cidadania, que podemos entender como um grande paradoxo, é o fato das crianças e adolescentes só terem seus direitos efetivados quando da institucionalização, com toda a complexidade que isto implica, conforme vimos na controvérsia sobre as instituições totais.

Trata-se de um paradoxo, pois, como vimos, a institucionalização é estabelecida pelo ECA como um conjunto de medidas excepcionais para lidar com casos de maior vulnerabilidade e violação de direitos. Porém, a violação grave de direitos e a exclusão cidadã já acontece antes da institucionalização e é esta que irá, ironicamente, fornecer o primeiro contato com direitos. O que nos

71 De acordo com a divulgação oficial no site da Prefeitura de Belo Horizonte em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/assistencia-social/equipamentos/creas>.

leva a pensar que **parte da vulnerabilidade a que estão sujeitas as crianças e adolescentes da cidade não vem das condições individuais ou familiares, mas da exclusão que sofrem em relação aos serviços e espaços públicos. Assim, a violência é também institucional.**

Marcados pela perplexidade desta conclusão é que ouvimos dos (SP)s em um dos CREAS que visitamos que, durante a pandemia da Covid-19, houve uma diminuição do número de adolescentes encaminhados para cumprimento de medidas socioeducativas de meio fechado. Esta percepção coincide com estudo recente realizado por Barros e Carvalho para o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, que descreve uma queda nacional contínua do número de internações em meio fechado⁷². Conforme conclui o relatório:

Ou seja, se desde 2016 as internações de adolescentes no país continuam a cair a cada ano que passa, no último período analisado a tendência da queda diminuiu de intensidade. Não seria uma surpresa, portanto, se os valores se estabilizarem no próximo ano ou mesmo voltarem a crescer. Essa prospecção ganha força na medida em que, em 2022, seis estados já apresentaram acréscimo nas medidas restritivas de liberdade (BARROS; CARVALHO, 2023, p. 330).

Esta estatística poderia ser motivo de comemoração, tendo em vista a excepcionalidade dessa medida. O relatório sobre a queda no número de internações do Anuário ainda alerta que “ainda é preciso aguardar os próximos ciclos de coleta de dados, bem como os resultados das pesquisas que têm se voltado especificamente para a busca de explicações desse fenômeno para que se possa tecer conclusões mais substanciais sobre o tema” (BARROS; CARVALHO, 2023, p. 331). O relatório propõe algumas hipóteses para esses resultados.

Nossa pesquisa qualitativa revelou uma hipótese não elencada no relatório de Barros e Carvalho para o Anuário e que mereceria uma pesquisa mais sistemática e específica para a sua apuração. Ao perguntarmos aos profissionais dos CREAS se a queda no número de internações em meio fechado significou um aumento dos casos atendidos por eles e um aumento de medidas socioeducativas em meio aberto, eles foram uníssomos em explicar que os casos estavam sendo “resolvidos na rua, pela polícia”.

Esse relato coincide e dá o contexto para a proposta que surgiu no grupo de trabalho da 10ª Conferência Municipal com a qual iniciamos esta controvérsia. Os adolescentes participantes insistiram que houve durante e após a pandemia um aumento da violência policial contra eles e que por isso era prioritário que se aprovasse a proposta de estabelecimento de câmeras de segurança nos uniformes da Polícia Militar e da Guarda Municipal. **Uma medida bastante operacional como esta das câmeras pode ter um efeito significativo para favorecer a circulação de crianças e adolescentes na cidade e permitir que eles acessem direitos e políticas públicas.** Além disso, uma pesquisa específica sobre a diminuição das internações em meio fechado e os números do meio aberto e dos atendimentos no CREAS pode esclarecer se houve aumento

72 O relatório completo pode ser consultado em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/08/anuario-2023-texto-15-o-sistema-socioeducativo-entre-a-queda-do-numero-de-internacoes-e-a-ameaca-das-parcerias-publico-privadas.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

da violência policial como vem sendo apresentado na escuta dos adolescentes em situação de maior vulnerabilidade.

Além disso, a diminuição dos casos de aplicação de medidas em meio fechado deixa claro que não existe demanda para se defender o aumento de vagas nessa modalidade no sistema socioeducativo, controvérsia que aprofundaremos a frente. Porém, isso não pode servir para desarticular os serviços desse sistema em meio aberto. Ao contrário, trabalhar pelo “desencarceramento” dos adolescentes vem acompanhado do reforço às outras medidas em meio aberto, estabelecidas pelo sistema socioeducativo no ECA.

O depoimento de (GP)s e (SP)s dos CREAS e das unidades de abrigamento reforçam a correlação entre violação de direitos, exclusão dos espaços e serviços públicos, e a violência institucional. Ao conversarmos sobre os contextos familiares de origem das crianças institucionalizadas e atendidas eles entendem que a produção e a reprodução de precarizações tem a exclusão do espaço público como um dos fatores. Além disso, essa exclusão retroalimenta as inúmeras formas de institucionalização, que acabam sendo respostas corretivas às inadequações presentes no agir social dessas famílias e pessoas. Assim, eles entendem que primeiro vem a falta de acesso a direitos, serviços e condições de vida dignas, na sequência, vêm os inúmeros problemas que redundam na institucionalização.

Outra situação que agrava a relação entre o território e a institucionalização, sobretudo no acolhimento institucional de crianças e adolescentes, é a alta concentração das unidades na Regional Pampulha, o que as afasta dos locais de moradia das famílias. Conforme levantamos, buscando analisar as capilaridades territoriais das unidades de acolhimento, assim como, os critérios para sua implementação, constata-se que há: 31 na Regional Pampulha, 10 na Regional Venda Nova, 6 na Regional Noroeste, 3 na Regional Oeste, 3 na Regional Leste, 2 na Regional Norte e 2 na Regional Nordeste.

A distância entre as unidades e os territórios de convivência anterior à institucionalização é preponderante para as dificuldades que o serviço encontra de manter a convivência familiar e comunitária e estabelecer com as famílias planos exequíveis de retomada desses vínculos, em clara afronta aos preceitos do ECA e ao próprio sentido excepcional da institucionalização.

Conforme relatos das APPs, é um desafio cotidiano para a equipe técnica manter diálogos com as redes institucionais e familiares nos territórios de origem das crianças e adolescentes acolhidos. Nesse ponto a maior dificuldade é com o Conselho Tutelar, que dificilmente acompanha de fato os casos, não tendo recursos humanos e financeiros para o trânsito da equipe entre o território de origem e a unidade de acolhimento. Essas dificuldades na distância entre os equipamentos também inviabiliza e dificulta a construção de espaços dialógicos para o acompanhamento familiar. Como alternativa para garantir algum contato e trabalho em rede, algumas Unidades realizam reuniões virtuais para discussão de casos e encaminhamentos. Já no contato com as famílias e manutenção de laços, algumas equipes optaram por realizar as festas de aniversário na Unidade com a presença de familiares e amigos das crianças acolhidas.

Os problemas de locomoção também acometem as famílias. No primeiro estudo de caso de F. citado neste relatório, a mãe nos contou que tinha muitas dificuldades para conseguir o dinheiro suficiente para se locomover até o abrigo onde estava seu bebê. Ela mora na Regional Barreiro e o

abrigo fica na Regional Pampulha. Ela se ausentou nas semanas em que não conseguiu os valores para o transporte e isto foi interpretado pela equipe técnica como falta de interesse para restaurar os laços familiares, argumento que se utilizou para encaminhar a criança para adoção. No entanto, não se considerou que **a concentração territorial das unidades pode ser o fator preponderante para essas dificuldades, afastando as crianças de sua família e contexto comunitário.**

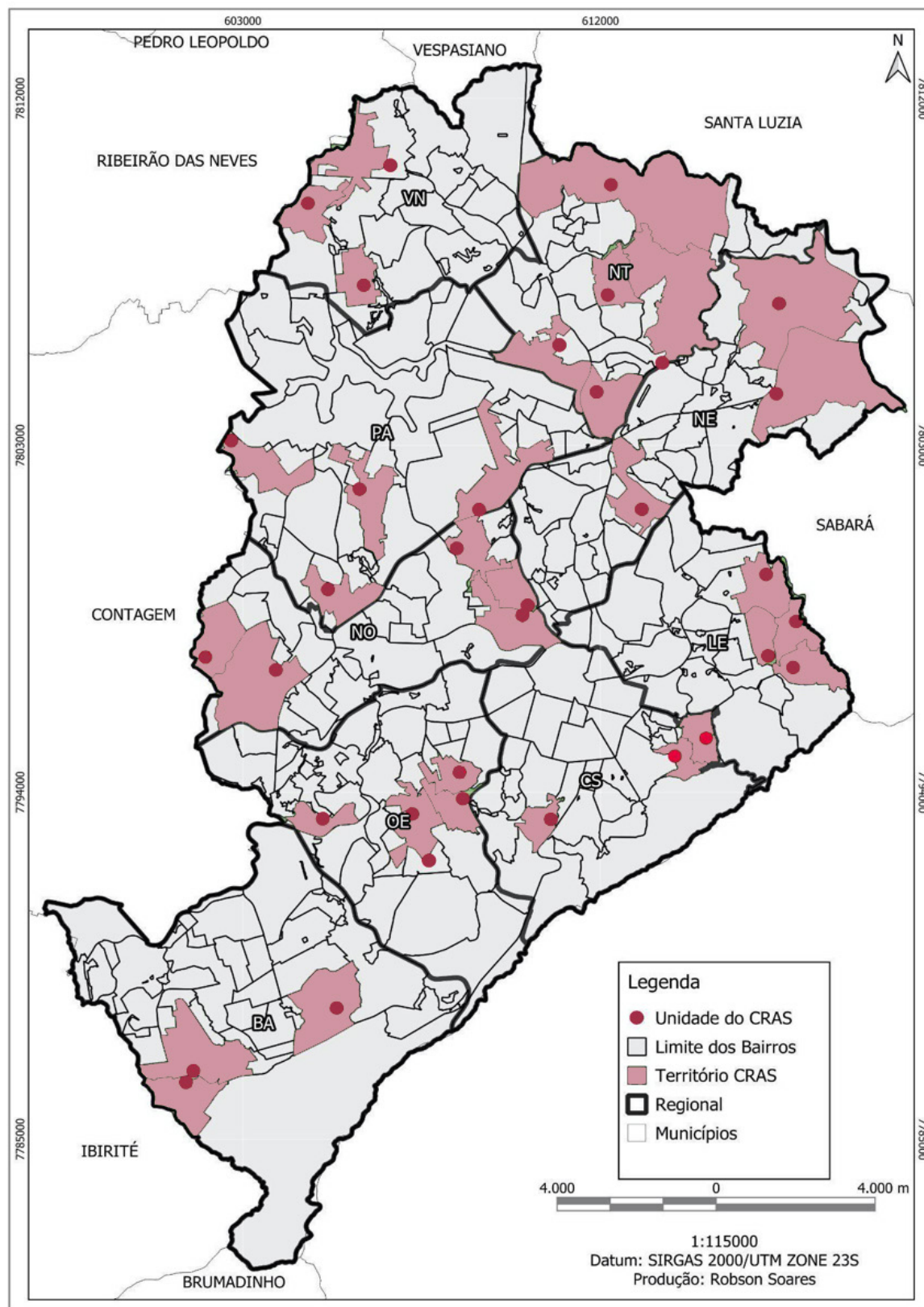
A inclusão das crianças e adolescentes em acolhimento institucional nas redes que compõem e referenciam a nova área de abrangência de moradia também revela entraves sociais, comunitários e institucionais. As (APP)s ouvidas pela nossa equipe denotam processos de estigmatização, violências institucionais, bem como reproduções de rótulos acerca das crianças, adolescentes e suas famílias.

Em uma das Unidades visitadas, uma (APP) nos conta que as pessoas no bairro fizeram mobilizações para impedir que a Unidade fosse implementada em um local, o que exigiu a escolha de outro imóvel para a finalidade. Em outra Unidade, uma (APP) relatou que quando ocorre infestação de piolhos na escola infantil frequentada pelas crianças da Unidade, nas reuniões escolares sempre há quem sugira que o problema é proveniente das “crianças do abrigo”. Outros exemplos são trazidos por (APP)s das Unidades. Nos casos de conflitos escolares e ou danos patrimoniais, as equipes são chamadas às reuniões mesmo quando as crianças e adolescentes das Unidades não estão relacionadas aos fatos ocorridos, porque alegam que elas seriam os alunos-problema. Em outra situação, a equipe técnica relatou as dificuldades com a equipe da rede de saúde referenciada que chegou ao ponto de constrangimentos institucionais. Segundo a equipe de saúde, o quadro de adoecimento psíquico da criança acolhida era associado diretamente e exclusivamente ao acolhimento institucional, desconsiderando o histórico do caso apresentado pela equipe técnica da Unidade de Acolhimento.

Redes suplementares se constituem nos territórios onde se situam as Unidades de Acolhimento, e se apresentam como apoio diante das precariedades dos serviços das redes públicas de garantias de direitos. Assim, são feitas articulações com profissionais particulares dos setores de saúde (pediatras, psicólogos, dentistas), e campanhas para arrecadação de vestuários, livros, brinquedos, entre outros. Essas articulações fortalecem redes caritativas em torno das instituições de acolhimento. Porém, a consequência é perpetuar a lógica de carência e subalternização das crianças e adolescentes em acolhimento institucional, fragilizando a responsabilidade do poder público no fortalecimento das políticas públicas e na garantia efetiva dos direitos à saúde, educação, assistência social, lazer, entre outros. Retomaremos essa questão com mais profundidade na próxima controvérsia.

Dentro do paradoxo territorial do acesso às políticas públicas é importante que se destaquem as dificuldades de acesso a uma dos equipamentos públicos mais importantes se pensarmos sob a ótica da porta de entrada de uma política de assistência social que aja preventivamente e possa evitar as violências institucionais que aumentam a vulnerabilidade e o risco social. Trata-se dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são pontos de referência e matriciamento da política pública. Na cidade de Belo Horizonte, em 2023, havia um total de 34 CRAS distribuídos da seguinte maneira pelas diferentes regionais.

Mapa 1 - Localização e território das unidades do CRAS, em Belo Horizonte, 2023.



Fonte: Elaboração para o estudo (2024).

O mapa da localização dos CRAS e de sua área de abrangência dentro da Regional deixa patente os espaços vazios da política pública mesmo em áreas em que existe vulnerabilidade e risco social, com destaque para Venda Nova e a Regional Oeste onde a defasagem da cobertura é mais evidente. A ampliação da cobertura e dos pontos de referência são medidas fundamentais capazes de produzir efeitos nos quadros gerais de vulnerabilidade e risco social de forma a mitigar violências institucionais que acabam agravando os quadros de vulnerabilização, que terão que ser atendidos por CREAS e em última instância pela institucionalização. Além da expansão física dos CRAS, os (SP), (APP) e (GP) são unânimes ao apontar o estímulo à existência dos CRAS, como medida participativa, como apontamos na primeira controvérsia, mas também como medida de territorialização das vulnerabilizações e de suas saídas. Essas expansões, no entanto, tornam imprescindível a ampliação e o cumprimento legal dos mínimos na composição das equipes de atendimento, que hoje se encontram defasadas.

6.4 O QUE ESTA CONTROVÉRSIA NOS ENSINA?

A questão central levantada nesta controvérsia sobre os modos de territorialização das políticas públicas de crianças e adolescentes em Belo Horizonte diz respeito, em última análise, à capacidade da cidade de cuidar delas. A compreensão do território e a localização da tomada de decisão dão a medida dos problemas que se delineiam. A cidade emerge, assim, não como uma forma, ou uma superfície, sobre a qual as coisas acontecem. Ela adquire escalas diferentes na medida dos contextos que vão se desenhando pelas relações que se estabelecem entre as pessoas e o espaço⁷³. Assim, um evento local pode adquirir uma escala municipal pela repercussão que se projeta sobre ele. Uma política pensada em escala municipal pode ter resultados limitados, setorizados e distintos em lugares diferentes da cidade.

O que vai ficando evidente ao longo do diagnóstico é que não há muitas saídas para a política pública de crianças e adolescentes que não passe por uma política territorial comunitária, inter-setorial, que considere a diversidade de formas de vida. Essa política deve levar em consideração as distâncias de uma metrópole, as dificuldades financeiras e logísticas de locomoção, a importância da territorialização para a construção das subjetividades dessas crianças e adolescentes.

O Acolhimento Institucional e o enfrentamento às vulnerabilidades de crianças e adolescentes perpassam a manutenção, preservação e fortalecimento dos vínculos territoriais. A controvérsia nos ensina a relevância das territorialidades e das dinâmicas espaciais e sociais para o desenvolvimento da política pública e para promover as interseções entre políticas. Assim, a controvérsia nos ensina que a política pública de Acolhimento Institucional não deve ser disruptiva, sendo importante que seu caráter de excepcionalidade seja tomado ao pé da letra para que se reduzam os efeitos do distanciamento territorial que incide sobre os processos de subjetivação, de socialização, de construções de identidades e de narrativas das crianças e dos adolescentes.

73 Sobre as reflexões a respeito das dimensões e escalas do território e da cidade, agradecemos à Professora Rita Velloso, que fez uma leitura crítica de parte do relatório do diagnóstico e apresentou suas considerações no Seminário Clínica do Excesso, organizado pelo Janela da Escuta em 8 de março de 2024.

A convivência familiar e comunitária, enquanto direito para preservação dos laços, ao abranger mapeamentos geográficos por onde as crianças, os adolescentes e suas famílias transitam e se situam, abrange também cartografias simbólicas, relacionais, de transmissões, filiações, tradições e memórias. Envolve dimensões ampliadas sobre lugares de reconhecimento e de referenciamentos de vida.

O apagamento dos territórios de origem das crianças e dos adolescentes nas políticas públicas, impulsiona o apagamento das histórias e das singularidades de cada caso, mantendo uma lógica de generalização territorial da política pública, se apresentando como um risco para as dimensões realmente protetivas e focais alcançáveis por ela.

Os servidores da ponta reivindicam mais poder de decisão local e o deslocamento de espaços de debate para territórios cada vez menores. Gestores se dividem em sua compreensão, alguns defendem a centralização do poder de decisão e outros reivindicam uma compreensão mais complexa desses processos decisórios, que depende do trabalho em rede, intersetorial e com matriciamento efetivo. As experiências mais citadas como casos de sucesso são precisamente as que seguem estas diretrizes.

Os adolescentes e suas famílias reivindicam espaços públicos de convivência acessíveis e que olhem para suas experiências e para seu cotidiano, entendendo inclusive que os diversos territórios são lugares de criação de soluções para as políticas públicas. Os agentes econômicos veem os territórios de maneira menos orgânica, com pouca relação com as culturas locais, e trabalham com produtos prontos, buscando uma uniformidade de tratamento que nem sempre é adequada às necessidades. Por sua vez, os produtos que entregam não tem escala para atender a todas as demandas, o que acaba por provocar uma seletividade do serviço, que impede a universalidade.

Dentro das sugestões que surgem nessa controvérsia, podemos acrescentar ainda a necessidade urgente de apuração dos casos de assédio moral contra mães por parte de conselheiros tutelares e dos casos de violência policial contra adolescentes. Além disso, sugerimos a realização de pesquisa específica sobre a correlação entre a diminuição de medidas de internação em meio fechado, número de casos atendidos pelo CREAS, número de medidas em meio aberto e violência policial.

Controvérsia 5: precarização das políticas públicas e sua relação com a migração para um modelo de execução indireta dos serviços públicos



Uma palavra enunciada pelos porta-vozes ao longo de toda a trajetória da pesquisa nos chamou muito a atenção: “precarização”. Ela era dita nos mais diversos contextos, perpassou todos os actantes delimitados, e se referia aos contextos dos serviços públicos e dos direitos da criança e do adolescente em Belo Horizonte. A palavra é usada para significar ora as condições de trabalho, ora a situação material dos equipamentos públicos, quantidade e qualidade dos atendimentos a usuários do serviço, entre outros. E na medida em que ouvíamos atentamente sobre esses contextos e significados, os porta-vozes sinalizaram a conexão entre a precarização e a mudança no formato de gestão.

A opção política dos governos em todos os níveis da administração pública desde pelo menos a década de 1990 caminha para uma transição da prestação direta dos serviços públicos para uma prestação indireta. A forma dessa prestação indireta foi ganhando configurações jurídicas variantes, mas certamente se afastou daquilo que se denomina a “administração pública indireta”. A administração pública indireta relacionava-se a um processo de descentralização administrativa dos serviços públicos que passam a ser prestados por órgãos públicos com autonomia de gestão em relação ao poder central da unidade federativa. Os desenhos institucionais são basicamente o das autarquias, fundações de direito público, empresas públicas e sociedades de economia mista. Estas últimas já pressupunham uma interação de gestão entre a administração pública e entes privados, porém se restringiam a atividades financeiras e econômicas, não

chegando a ser aplicadas a serviços de educação, saúde e assistência social e, a outras áreas fins das políticas públicas.

Já no esteio da gestão pública gerencial, modelo que vai ganhando força a partir de 1995, a prestação indireta de serviços públicos, aí incluídos os de educação, saúde e assistência social, ganha os contornos atuais. O desenho estipulado a partir da Reforma do Estado⁷⁴ fomenta a contratualização entre órgãos do Estado e entes privados, e imprime lógicas, técnicas e ferramentas gerenciais do privado para o público. Essa contratualização se espraia tanto nas atividades meio – de gestão – quanto nas atividades fim – políticas públicas – viabilizada por processos de financeirização, a partir de desenhos institucionais como as parcerias público-privadas (PPPs), Organizações Sociais (Os) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), e suas variações dentro do chamado Terceiro Setor, regimes de concessão pública, e até mesmo a terceirização dos serviços.

A controvérsia dentro do diagnóstico foi se configurando como um questionamento sobre a conexão entre a precarização e a prestação indireta dos serviços públicos, para onde caminhou boa parte das políticas públicas de crianças e adolescentes em Belo Horizonte, configurando hoje um regime híbrido público-privado. Fato é que os porta-vozes ouvidos apontam vantagens, mas sobretudo perdas ocorridas com a transição no formato da gestão. E, no questionamento da conexão ou não com a precarização, são ressaltadas algumas questões.

7.1 O CICLO DE PRECARIZAÇÃO NA GESTÃO GERENCIAL

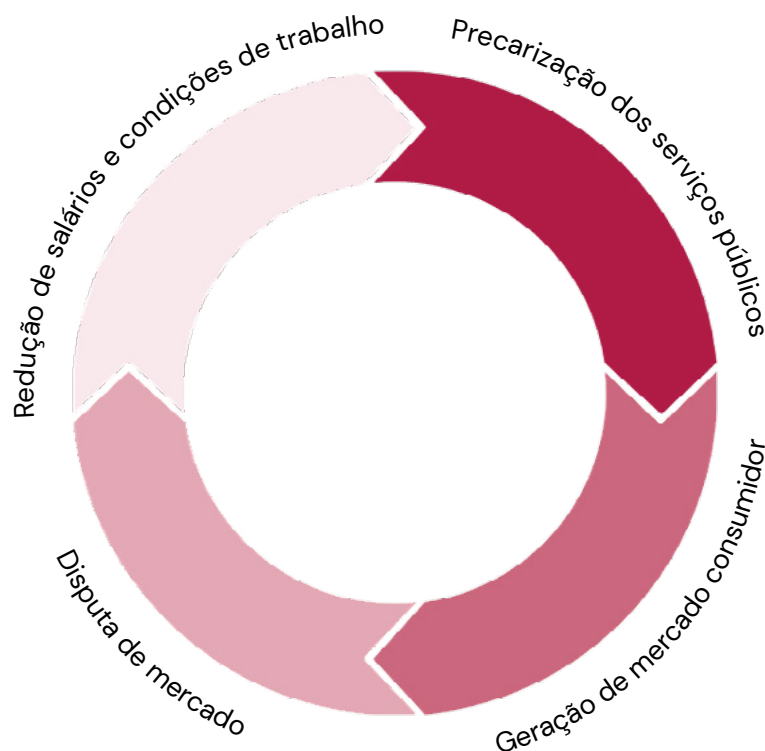
Uma das convidadas do Seminário sobre Rede Socioassistencial, promovido em 06 de setembro de 2023 como parte das metodologias de escuta do diagnóstico, explica inicialmente o quadro geral da assistência social. Ela, que é (SP) e já foi (GP), nos conta que a assistência social é uma política pública relativamente recente, estruturada no país depois das políticas de saúde e educação, que tem um papel importante de articulação entre elas e outras políticas públicas. Porém, antes que desse tempo para aplicar esta política, ela sofreu um desmonte no esteio da gestão gerencial.

Conforme nos diz (SP) ouvida no seminário do diagnóstico, a prestação indireta fragilizou as políticas públicas para “abrir as cadeias, gerar vácuos na assistência social e desestruturar os serviços públicos”⁷⁵. No mesmo seminário, outra (SP) concorda e explica a dinâmica que se instaura com a gestão gerencial, e que gera o seguinte ciclo: (1) precarizam-se os serviços públicos; (2) há uma financeirização dos serviços, isto é, surge um mercado dentro daquela área; (3) na sequência, estimula-se uma disputa por esse mercado; (4) a disputa baixa os salários, piora as condições das trabalhadoras daquela área, e precariza ainda mais os serviços.

74 A Reforma do Estado de 1995 segue o diagnóstico consubstanciado no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, acessível para consulta em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>.

75 Fala no Seminário sobre Rede Socioassistencial, em 06 de setembro de 2023.

Diagrama 1 - Ciclo de precarização na gestão gerencial.



Fonte: Elaboração para o estudo (2024).

Desse modo, o ciclo cria um grande paradoxo, já que a precarização dos serviços permite alegações de urgência para a resolução de uma crise que, por sua vez, é criada pela própria precarização. Instaura-se concomitantemente a lógica do cliente a ser atendido. Porém, os produtos desenhados nesse novo arranjo gerencial são seletivos, nem toda urgência é atendida e eles não são adequados a todos os casos. Casos que não se encaixam no desenho do produto são extirpados do sistema.

Os Centros Culturais são exemplos do ciclo de precarização na gestão gerencial. Um primeiro aspecto ressaltado nas visitas a esses espaços é que no momento nenhum dos centros culturais possui o quadro completo de servidores para todas as funções necessárias para a execução das diretrizes estabelecidas no Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte⁷⁶, vigente no período de 2015 a 2025. Dentro do Plano, destacam-se os incisos do Art. 2º, no capítulo II, que estabelece suas diretrizes gerais:

Art. 2º: -----

VIII – a democratização da gestão cultural, com o fortalecimento das instâncias de participação e controle social para a formulação, a implementação e o

76 O Plano Municipal de Cultura é regulado pela Lei nº 10.854, de 16 de outubro de 2015.

acompanhamento das políticas públicas;
IX – o fortalecimento e a ampliação da rede de espaços culturais públicos e privados, promovendo-se a criação e a qualificação de equipamentos, a revitalização e requalificação de logradouros públicos para o uso cultural⁷⁷.

Nos Centros Culturais, os (SP) relataram que as ofertas de atividades culturais oferecidas nesses equipamentos são realizadas de forma verticalizada e isto é visto como um problema que repercute na efetividade e na capacidade de atração de público para os espaços culturais, como já descrevemos acima. Uma (SP) nos conta que:

As opções de atividades chegam para a gente como um cardápio onde tem a lista de atividades e a gente tem que escolher entre elas. Não há uma autonomia de fato, principalmente para propormos atividades considerando os grupos que atuam no Centro Cultural, muitas vezes voluntariamente⁷⁸.

Eles também trazem a reflexão que os editais para apresentações e atividades nos Centros Culturais não priorizam ou tem foco na comunidade. Existem grupos, movimentos e artistas locais que movimentam a produção cultural da cidade e fidelizam um público, sobretudo de adolescentes e jovens, que participa porque se identifica com eles. Essa ausência é vista também pelos (SP) como uma falta de diálogo dos centros culturais com as demandas das comunidades onde se inserem.

Os editais, no entanto, ignoram essa cena cultural pujante que poderia aumentar o público participante e dinamizar os centros culturais regionais. As iniciativas para esse diálogo ainda são tímidas, mas existem. Nesse sentido, um (SP) lembra o Edital Descentra⁷⁹.

O “cardápio” de atividades ofertado aos Centros Culturais decorre dos compromissos contratuais com parceiros da iniciativa privada, os agentes econômicos encarregados da execução indireta da política pública. Portanto, a verticalização é um produto da gestão gerencial e do mercado de produtos culturais a serem ofertados nas diversas regionais. A disputa por oferta desses produtos culturais se dá no nível dos editais de incentivo, regularmente ganhos por esses agentes econômicos que têm estrutura e conhecimento técnico para entrar na concorrência. Porém, os produtos que concorrem são formatados de acordo com padrões gerais da indústria cultural. Como dissemos acima, eles acabam não atendendo a toda demanda.

Perspectivas de cultura que não se encaixam na indústria são ignoradas e não conseguem adentrar as estruturas da disputa. E o ciclo se completa na medida em que os produtos ofertados nesses cardápios permanecem alheios à demanda e às expectativas locais e comunitárias. Na medida em que o público alvo não atende ao chamado das atividades, não participa, não se

77 Acessível em:

[https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/cultura/14.%20Lei%2010854-15%20\(PMC%20BH\).pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/cultura/14.%20Lei%2010854-15%20(PMC%20BH).pdf). Acesso em 19 fev. 2024.

78 Fala durante visita técnica ao Centro Cultural.

79 Ele se refere ao Edital Descentra do Fundo Municipal de Cultura. Não existe ainda uma regularidade do edital, que foi lançado em 2018, 2019 e 2023, com algumas dificuldades. Apesar disso, é mencionado em nossa pesquisa como um passo importante para a interação entre política de cultura e cena cultural comunitária e local.

interessa, esses espaços são esvaziados, esvaziando também a política pública, o que dá ensejo aos cortes de verbas, extinção de projetos e programas, ou seja, mais precarização, reiniciando, assim, o ciclo.

Outro espaço que nos permite refletir sobre a controvérsia do modelo de execução dos serviços públicos é o Centro de Referência de Assistência Social (CREAS). Em Belo Horizonte existem nove CREAS, um por Regional, que, via de regra, possuem quatro serviços. Dois desses são executados de forma direta, a saber: (1) Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que acompanha famílias em situação de risco e em violações de direitos; (2) Medidas Socioeducativas, que acompanha os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade. Os outros dois serviços são executados por meio de parceria público-privada: (3) Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias; (4) Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), que é do serviço de convivência.

Portanto, o espaço do CREAS reúne profissionais ligados a esses quatro serviços, tanto servidores públicos (SP) quanto contratados das organizações privadas (APP). Isso faz com que os processos criativos de políticas e ações no cotidiano sejam, na prática, executados, pensados e discutidos entre servidores públicos e contratados. Porém, os servidores públicos têm estabilidade e por isso permanecem no CREAS ao longo dos anos, enquanto os empregados contratados pelas entidades parceiras privadas têm uma alta rotatividade.

Os (SP) servidores públicos que atuam nos CREAS nos relataram algumas implicações desse modelo de parceria ligados à alta rotatividade dos profissionais ligados às entidades parceiras que decorre da dinâmica de trabalho entre eles. Trata-se da apropriação das metodologias que são criadas nesses espaços públicos, com envolvimento direto e constante dos servidores por parte das entidades parceiras privadas que depois financeirizam essas metodologias e as vendem como produtos criadas por elas, inclusive, sem qualquer crédito ao processo e às pessoas que as desenvolveram, testaram e aperfeiçoaram os projetos.

Vemos aqui mais uma vez a dinâmica do ciclo da precarização da gestão gerencial pela ótica da transferência gratuita de tecnologias sociais que serão monetarizadas por entidades privadas e transformadas em lucros, ao passo que há uma precarização dos serviços públicos, já que o modelo híbrido cria uma instabilidade e uma rotatividade que prejudica a continuidade e a qualidade do serviço.

Em um dos exemplos práticos dessa dinâmica, uma (SP) de um dos CREAS visitados pela nossa equipe cita a metodologia da “Mala de Recursos Lúdicos”, que foi desenvolvida no CREAS, com participação criativa direta dos servidores públicos, aplicada e testada no território, usando os recursos e estrutura públicos do centro de referência. Ao fazermos a consulta ao site da Prefeitura de Belo Horizonte a informação é que o programa é executado em parceria com uma organização da sociedade civil e vinculado à Diretoria de Proteção Social Básica da Subsecretaria de Assistência Social/Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania⁸⁰.

80 Acessível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/mala-de-recursos-ludicos>. Acesso em: 12 abr. 2024.

Já no site oficial da organização da sociedade civil parceira, o programa é apresentado como um programa executado por esta no Município de Belo Horizonte⁸¹. Não há nenhuma menção da participação dos servidores públicos na criação, desenvolvimento e testagem da metodologia. A organização social parceira oferta a metodologia para outras prefeituras no país como um produto desenvolvido por ela e na página web ainda faz uma chamada para “Faça já sua doação” e “Seja voluntário”, seguido dos seus dados bancários e contato da sua Regional em Minas Gerais.

Um exemplo final que podemos dar desse ciclo de precarização na gestão gerencial relaciona-se às mudanças que vêm ocorrendo na atuação dos Conselhos Tutelares. Como descrevemos acima, um primeiro ponto foi a dificuldade de acessar os Conselhos Tutelares apesar dos esforços dos membros do CMDCA e da DPCA em colocá-los em contato conosco.

Inicialmente, chama a atenção a dificuldade da equipe da Rede/UFMG que fazia o levantamento quantitativo (Crisp-UFMG), quando acessou a Plataforma do Governo Federal que os conselheiros precisam atualizar a fim de obter as informações necessárias à pesquisa. Os dados da atuação do Conselho Tutelar de Belo Horizonte estão quase vazios, os dados são inconsistentes, incompletos e em alguns casos nem existem.

Quando nossas equipes abordaram os conselhos para perguntar sobre o preenchimento da Plataforma, as respostas foram basicamente duas: (1) não há tempo para preencher os dados, devido à demanda; (2) a Plataforma é contraintuitiva, muito difícil de preencher, o sistema cai constantemente e exige retrabalho.

Frente a essa situação a equipe do Crisp-UFMG se disponibilizou a colher os dados diretamente nas visitas *in loco*. Como nossa equipe tinha planejado fazer visitas técnicas aos conselhos, fizemos tratativas junto à outra equipe da Rede/UFMG para agendar juntos. Os conselheiros, no entanto, foram evasivos em todas as tentativas de visita. Igualmente não nos responderam sobre a possibilidade de acompanhar reuniões do Fórum de Conselhos Tutelares. É preciso mencionar que nesse período o Conselho Tutelar estava em época de eleição de novos membros e que a eleição teve problemas e tensões que levaram a anulação do primeiro e a remarcação de um segundo pleito eleitoral. Consideramos que este momento delicado foi determinante para as respostas evasivas dos conselheiros. Outra questão se somou a estas. Em visitas aos equipamentos públicos, (SP)s e (GP)s relataram dificuldade no fluxo da prestação dos serviços públicos ocasionados pela falta de diálogo e trabalho em rede do Conselho Tutelar.

Mesmo com todas as dificuldades circunstanciais que possam ocorrer para realização do diagnóstico, há um problema evidenciado que se relaciona ao afrouxamento do controle social dos Conselhos Tutelares. A lógica privatizante que avança nesses serviços essenciais à execução das políticas com crianças e adolescentes o afasta de seu papel de controle social e impede, por sua vez, que este também se submeta a um controle social. A ausência de dados é sintomática desse afastamento e acende um alerta sobre o desmonte desta política pública central no sistema de garantia de direitos.

81 Acessível em: <https://adra.org.br/projetos/programa-mala-recursos-ludicos/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

7.2 CONDIÇÕES DE TRABALHO, MEMÓRIA INSTITUCIONAL E LAICIDADE

Na discussão sobre a fragilização das políticas públicas na migração para o modelo gerencial, apresentado nos exemplos da seção 7.1 e nas suas implicações, três aspectos serão trabalhados de maneira mais sistemática nesta seção: as condições de trabalho, a memória institucional e a laicidade.

Uma primeira questão evidenciada é a das assimetrias entre as condições de trabalho de servidores de carreira e de prestadores de serviços, podendo levar ao surgimento de diversas disputas internas entre as pessoas com regimes e condições de trabalho distintas que exercem funções similares ou até as mesmas funções.

Dois aspectos são ressaltados sobre a precarização neste caso. O primeiro é o aspecto salarial. A prestação indireta diminui os salários médios das categorias envolvidas nas prestações de serviços públicos, sobretudo se comparados esses salários ao dos servidores públicos de carreira. Esse é um dos motivos apontados para a alta rotatividade de profissionais nos cargos. Trata-se de funções que exigem muita dedicação, provocam muitos desgastes emocionais, e pagam pouco.

As (SP) no CREAS relataram, e pudemos constatar, que há uma discrepância entre o regime de trabalho dos servidores públicos e dos empregados ligados às entidades parceiras que atuam no CREAS. Enquanto os servidores públicos têm plano de carreira, estabilidade e média salarial maior, os empregados ligados às entidades parceiras estão sob um regime de trabalho que os desigual, sem plano de carreira, ou estabilidade, com média salarial menor, a que elas atribuem a maior rotatividade por parte deste segundo grupo.

Em outro exemplo, fizemos um comparativo salarial de educadores sociais, um dos cargos base em unidades de atendimento socioassistencial. Conforme a Tabela de Vencimentos-base dos Cargos e Empregos Públicos Efetivos da Administração Direta⁸², da Prefeitura de Belo Horizonte, vigente a partir de novembro de 2022, o salário base do educador social nível 1 é de R\$ 2.395,97 (dois mil trezentos e noventa e cinco reais e noventa e sete centavos), podendo chegar a R\$ 4.743,86 (quatro mil setecentos e quarenta e três reais e oitenta e oito centavos), no nível 15, para uma jornada de 40 horas semanais. Segundo os depoimentos de (APP)s, educadores sociais contratadas pelas organizações sociais ganham R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais)⁸³ mensais. Um (APP) nos diz durante uma visita:

O educador social ganha um salário mínimo, tirando os descontos. Eu tenho família, só de aluguel eu pago 600 reais. De água eu pago 200. De energia eu pago 150. No meio disso, meus filhos têm que estudar. Você acha que com um salário desse eu sustento a minha família? Não. Exige-se muito, mas, em troca, não se recebe nada. Eu dei 13 anos de ansiedade lá no sistema social antigo. Tive que tomar remédio.

82 O documento está acessível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/gestao-de-pessoas/Tabelas-vencimento-GPREB24112022.pdf>.

83 A partir de maio de 2023, o salário mínimo nacional era de R\$ 1.320 (mil trezentos e vinte reais), ao qual se aplicam descontos de folha salarial. Há de se inferir que a média salarial declarada pelas (APP)s ouvidas é de um salário mínimo mensal.

Por sua vez, uma (APP) e uma (SP) trazem à tona a discussão da interseccionalidade das violências estruturais e sua relação com os baixos salários. Em sua maioria, as educadoras sociais são mulheres negras, mães solo, periféricas, que deixam seus filhos em casa para trabalharem em plantões de 12x36, recebendo salários de até R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais). Mais uma vez, elas ressaltam que o desgaste diante das condições de trabalho e o cenário precário de remuneração das educadoras não contribui para a continuidade delas no trabalho.

Segundo dados do Novo CAGED, do Ministério do Trabalho e Emprego, a média salarial do educador social, em Belo Horizonte, em 2024, é de R\$ 1.960,93 (mil novecentos e sessenta reais e noventa e três centavos) para uma jornada de 40 horas, sendo o piso R\$ 1.907,37 (mil novecentos e sete reais e trinta e sete centavos) e o teto R\$ 3.313,51 (três mil trezentos e treze reais e cinquenta e um centavos)⁸⁴. Ou seja, houve uma pequena evolução nesse período, porém não se equiparou ao plano de carreira dos servidores efetivos.

Ainda sobre as condições de trabalho nas Unidades, destacou-se um fluxo intenso de atividades internas e externas. Há grande rotatividade de profissionais, principalmente de educadoras. Os baixos salários, a precariedade dos vínculos trabalhistas e a complexidade do trabalho são apresentados como causas da não permanência das profissionais. Também nesses casos, a fragilidade dos vínculos contratuais anda lado a lado com licenças de saúde e afastamentos associados ao trabalho, e as APPs apontam o adoecimento mental dos trabalhadores como uma preocupação das equipes.

Relatos similares foram colhidos durante os diálogos realizados com agentes do sistema socioeducativo. Eles agregam ainda que além da precarização das relações e das condições de trabalho dos agentes, cria-se uma disputa silenciosa interna entre os agentes com contratos de trabalho diferentes, sejam servidores públicos de carreira ou da prestação indireta. Isto repercute na distribuição do trabalho entre eles, com alegações mútuas de que aqueles pertencentes à categoria diferente não querem realizar certos serviços, o que sobrecarrega o outro.

No âmbito dos centros culturais também se fala da precarização das condições de trabalho deicineiros e das desigualdades que se criam entre os icineiros da comunidade que são considerados voluntários, não são remunerados e ainda aportam recursos próprios para compra de materiais necessários às oficinas, e os icineiros contratados por agentes do mercado que atuam nos centros culturais como parceiros da política pública, que são remunerados. Uma (MS)⁸⁵ ressaltava que ironicamente é comum que as oficinas de icineiros comunitários tenham mais frequência do que a dos parceiros. Eles ainda colocam como fator de precarização a falta de formação em temas como racismo, que são transversais às oficinas.

Uma questão apresentada nas unidades de acolhimento institucional se soma a essa discussão das condições de trabalho e é o segundo aspecto ressaltado pelos porta-vozes a respeito da precarização. Trata-se dos recursos destinados à manutenção das unidades, unanimemente

⁸⁴ Os dados do Novo CAGED estão disponíveis em:

<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/novo-caged/novo-caged-2023/dezembro>.

⁸⁵ Convidada ao Seminário da Cultura em 28 de março de 2023.

considerados baixos por (SP)s, (APP)s e (GP)s. Os gastos com alimentação nas unidades provêm de programas de segurança alimentar e vem sendo garantidos. Por outro lado, os recursos para manutenção de cada unidade, conforme os depoimentos, é de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais). Esses valores seriam insuficientes para o custeio de itens básicos de uso das crianças e adolescentes. Em uma unidade de acolhimento de adolescentes, uma (SP) relata:

Então, assim, para você ter uma ideia, o recurso que a gente recebe hoje, não dá para comprar vestimentas, não dá para comprar produtos de limpeza. Isso a gente angaria recursos com outras verbas, né? Seja fazendo ações, com voluntários. E aí, imagina, se a gente não tivesse voluntários, se nós não fizéssemos essas ações, olha a violação. A gente tira de uma família, né? Digamos assim, o Estado tira, porque não estão conseguindo proteger. E aqui, a gente não tem nem isso, né? Nem um investimento assim. A gente não tem material escolar⁸⁶.

Observou-se, em relação à gestão dos recursos das Unidades de Acolhimento, que cada instituição executora opera de maneira distinta na gestão do orçamento. Além disso, a articulação entre instituições e suas presidências para garantir um maior recurso ainda é frágil. Como resultado, os coordenadores das unidades enfrentam desafios diários para assegurar o funcionamento básico das Unidades.

Apesar de muitos trabalhadores das Unidades de Acolhimento reconhecerem inúmeros desafios na cogestão, há controvérsias entre eles em relação à gestão gerencial realizada por prestação indireta do serviço, com muitos que a consideram como uma forma mais eficaz de execução. Uma (SP) na coordenação de uma unidade nos diz: “ele (o município) não tem expertise pra executar o serviço. É um serviço caro que se torna barato porque as OSs assumem com uma contrapartida”. Já outro (SP) diz que a “terceirização” (sic) seria positiva desde que estabelecesse um piso salarial.

Outro apontamento que aparece na escuta sobre o tema da cogestão é o da falta ou da falha da memória institucional sobre a aplicação das políticas gerada pela instabilidade da prestação de serviços a curto prazo, o que é característico das relações contratuais com entes privados, algo entendido pelos porta-vozes como uma forma de precarização do serviço. A rotatividade de pessoas torna-se maior, o que faz com que parte da memória institucional da aplicação da política se perca e seja fragilizada. Desse modo, perde-se a avaliação das práticas já experimentadas, das que foram bem sucedidas, dos aprendizados com as que não o foram.

Não existem estratégias de gestão para o registro da memória institucional dos servidores que exercem as funções há muito tempo. Um (SP) de Unidade Socioeducativa, há mais de dez anos na função, relata a importância do acúmulo de tempo e o valor da memória funcional para “exercer as atividades a partir de leituras das diferentes gestões que vão se alterando no Sistema Socioeducativo”⁸⁷. Ele destaca que o acúmulo de treinamentos e de qualificações para a atuação com os adolescentes é fruto dessa memória de práticas que foram dando certo e também dos erros que foram cometidos ao longo do tempo.

86 Entrevista durante visita técnica à Unidade de Acolhimento.

87 Entrevista durante visita técnica à Unidade de Acolhimento.

Podemos traduzir essas manifestações como uma falha do monitoramento das políticas públicas e da avaliação interna da prestação de serviço. Outro modo de entender essas manifestações é como uma falta de compreensão dos agentes que operam na ponta de conhecer a história do lugar onde trabalham não apenas em termos de cultura institucional mas também sobre o acúmulo de experiências que tornam as políticas mais eficazes e dão uma compreensão mais completa dos usuários dessas políticas e dos desafios que eles enfrentam.

Tudo isso se traduz na fala desses porta-vozes, principalmente os (SP)s e os (APP)s, que salientam a falta de capacitação, atualização profissional e formação continuada no momento em que assumem suas tarefas. Não há investimentos revertidos para essa capacitação contínua. A maioria dos cursos de capacitação ofertados são virtuais e versam sobre primeiros socorros. Assim, uma (APP) nos diz que, quando surgem, as capacitações não atendem adequadamente às expectativas e necessidades do público-alvo. Outra (APP) queixa-se de que os cursos virtuais para educadores não proporcionam espaço para discutir as dificuldades do cotidiano. Também destacam o sucateamento dos espaços de supervisão institucional, que anteriormente eram mais frequentes. Um (APP) afirma que há muita pressão e cobranças no trabalho, mas a formação e preparação são quase inexistentes. Os (APP)s, (SP)s e (GP)s relatam ainda que não há recursos disponíveis para investir em atividades culturais, esportivas e de lazer, apesar de ser uma demanda importante apresentada pelos adolescentes nas Unidades de Acolhimento.

Outro aspecto mencionado de maneira recorrente diz respeito à laicidade dos serviços públicos quando os parceiros têm relação com grupos religiosos. Conforme nos relatam (F), (SP)s e (APP)s há parceiros que usam critérios de cunho religioso para o acesso aos serviços, o que impede ou dificulta o acesso universal às políticas e fere a laicidade. Podemos dar o seguinte exemplo. Conforme nos relatam (APP)s do acolhimento institucional cujo executor é religioso o desrespeito de algumas regras pode significar o encaminhamento de adolescentes ao sistema socioeducativo. Quando perguntamos que tipo de regras já tinham ensejado esse tratamento, citaram a não adesão a momentos de oração e outras práticas de cunho religioso.

Em relação à política de cultura, um (MS) reflete que o fator religioso, tal como adentrou nos projetos culturais da escola, nos Conselhos Tutelares e na política de cultura, se configura como um projeto de poder que “manipula e domestica as crianças”⁸⁸. Para ele, é uma forma de “disputar a miséria”. Ele ressalta ainda que o conhecimento cultural dos professores é muito baixo, com informações rasas e que, embora a estrutura das escolas melhorou nos últimos anos, os educadores estão desmotivados, o que abre espaço para essa disputa. No fundo, o apagamento da diversidade de saberes e de outras cosmovisões, além do descrédito às aulas de artes e educação física, são, segundo ele nos diz, formas de abertura de espaço na escola para interesses mercadológicos na educação. Uma (GP) faz coro a esta visão e acrescenta que a desqualificação da cultura crítica produzida pela cidade é uma forma oculta de racismo, que reforça “a violência simbólica e institucional”⁸⁹. A criminalização das formas de cultura, sobretudo o *funk* (“essa poética do corpo”)⁹⁰, é um projeto político racista, ela conclui.

88 Fala de convidado ao Seminário da Cultura em 28 de março de 2023.

89 Fala de convidada ao Seminário da Cultura em 28 de março de 2023.

90 Fala de convidada ao Seminário da Cultura em 28 de março de 2023.

Por outro lado, a controvérsia apresenta-se na medida em que o fator religioso é apontado também como um elemento cultural importante que cria laços e amparo nas situações de vulnerabilidade. Assim, o problema não é identificado especificamente na filiação religiosa das entidades, mas na utilização de critérios religiosos para dar acesso aos serviços, implantar práticas e determinar fluxos que impliquem a utilização do serviço.

Outro aspecto que resulta dessa controvérsia é a contradição que se instaura entre a filiação religiosa das entidades e a precarização das condições de trabalho. Em unidade socioassistencial referência de atendimento para crianças e adolescentes um (APP) reflete que quando o serviço era de prestação direta os salários eram mais altos, quando a entidade privada religiosa assume, os salários são rebaixados e as condições gerais de trabalho pioram, e se pergunta, se isso não seria uma contradição com os valores religiosos pregados pela entidade.

Um último exemplo da controvérsia é colhido nos depoimentos de (F) que relatam assédio moral religioso por parte de conselheiros tutelares, o que atinge, sobretudo, as mulheres mães de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Nesses depoimentos as (F) dizem que suas práticas religiosas, sobretudo se relacionadas a credos de matriz africana, são julgados moralmente por conselheiros tutelares, que utilizam as práticas das crenças como critérios para sua ação, alegando que estas colocariam as crianças e adolescentes em risco social.

7.3 O NOVO SOCIOEDUCATIVO É NOVO?

Uma (SJ) discute em reunião da COMPPIA os rumos da socioeducação em Belo Horizonte. Para ela, embora a Constituição Federal e a legislação consigam dar uma base de princípios e de modos de funcionamento do sistema socioeducativo, existe um “pródigo em descumprir as promessas”⁹¹ e “uma dificuldade nas entregas”⁹². Ela descreve a sua posição como uma sensação de desalento e preocupação, já que sem as políticas públicas que caminhem para a efetividade dos instrumentos legais, o trabalho do sistema de justiça fica esvaziado.

Há um consenso na fala dos porta-vozes do (SJ), (APP), (SP) e (GP)s sobre as dificuldades de organizar o serviço do sistema socioeducativo e sobre o empobrecimento da oferta de esporte, lazer e cultura para adolescentes e jovens, vista como uma forma eficaz de impedir o caminho até o sistema mais restritivo, o das medidas em meio fechado.

O que não é ainda um consenso e se coloca como uma controvérsia quente é o debate sobre o “Novo Socioeducativo”, que caminha para o investimento de novas unidades socioeducativas de meio fechado, com parceiros privados. No horizonte de um (SJ), é preciso investir em novas unidades em meio fechado, o governo de Minas Gerais se manifestou no sentido de ampliar 160 vagas, com gasto de R\$ 30 milhões (trinta milhões de reais). A gestão seria feita por meio de parcerias público-privadas.

91 Fala em reunião do COMPPIA para apresentação do relatório do CIA.

92 Fala no Seminário da Rede/UFGM como os SJs em 23 de maio de 2023.

O “Novo Socioeducativo” é um programa estruturado ao longo do governo Bolsonaro pela Caixa Econômica Federal, em parceria com o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, Ministério da Economia, Nações Unidas e governos estaduais. O programa está focado na migração para a gestão gerencial por meio de parcerias público-privadas e pela construção de novas unidades socioeducativas em meio fechado. O Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) emitiu Nota Técnica⁹³ em que presta informações sobre os riscos de adoção deste programa para a garantia de direito dos adolescentes. Entre os diversos considerandos da nota técnica ressaltamos o alerta de que

2.12. Os direcionamentos de recursos e esforços para a construção de novas unidades e transferência de serviços inerentes à execução da medida para o setor privado incorrem em descumprimento, inclusive, de normas orçamentárias firmadas pelo Brasil no cenário internacional.

2.13. No caso do projeto analisado, a necessidade e a eficácia da transferência de gestão para setor privado junto ao sistema socioeducativo para resultar em melhorias para as unidades, redução de gastos, manutenção e fortalecimento de vínculos para os adolescentes institucionalizados e melhorias nas condições de trabalho dos agentes e profissionais socioeducativos não foram comprovadas por meio de pesquisas e dados, o que não justifica o direcionamento dos gastos (CONANDA Nota Técnica nº21/2023/CONANDA/GAB.SNDCA/SNDCA/MDHC, p. 3-4).

Para uma (SJ) ouvida pela nossa equipe, este é um projeto de encarceramento em massa de um público selecionado. Não é um sistema para todo e qualquer adolescente, mas especificamente para jovens pretos e pobres, um problema que já é evidente no sistema prisional.

Assim, há uma aproximação ainda maior desse modelo ao do próprio sistema prisional, que não é o paradigma seguido pela legislação da infância e juventude. Ou seja, o planejamento dessas ações desvirtua os objetivos da legislação vigente e da Constituição. Outra (SJ) aponta ainda que embora se fale em investimento, há de fato um desinvestimento, uma desidratação das políticas públicas, a precarização da gestão direta, o discurso de que o público é ruim, de modo a justificar a transferência das políticas socioeducativas para o privado, onde se tornam negócios lucrativos⁹⁴. Vê-se, assim, que o Programa Novo Socioeducativo desenha o mesmo círculo vicioso da precarização da gestão gerencial.

Outra (SJ) aponta que o plano do Novo Socioeducativo é apresentado em um tom de irreversibilidade, como se as parcerias público-privadas fossem uma panaceia para todos os problemas. No entanto, experiências como a do Mineirão mostram bem que quando o operacional não é lucrativo, devolve-se a administração para o Estado. Um (SP) reflete que os servidores da Sejusc recebem hoje em torno de R\$ 8 mil reais (oito mil reais) de salário, sendo que no regime de parcerias público-privadas prevê-se salários equivalentes a dois salários mínimos⁹⁵.

93 Trata-se da Nota Técnica nº 21/2023/CONANDA/GAB.SNDCA/SNDCA/MDHC.

94 Fala no Seminário da Rede como os SJs em 23 de maio de 2023.

95 Entrevista com SP em junho de 2023. Dois salários mínimos no parâmetro da data da entrevista correspondia a R\$ 2.640,00 (dois mil seiscentos e quarenta reais).

A esse respeito, a Nota Técnica do CONANDA já citada faz considerações específicas sobre o sistema que vem tentando se adotar em Minas Gerais.

Em Minas Gerais foi anunciado, projeto de cogestão similar à proposta do “Novo Socioeducativo”. O Governo do Estado anunciou um projeto de cogestão de 12 unidades socioeducativas por meio de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (OS) que seriam responsáveis pela manutenção e operação do espaço, bem como pela contratação de mão de obra (CONANDA Nota Técnica nº 21/2023/CONANDA/GAB.SNDCA/SNDCA/MDHC, p. 4).

Em seguida a nota do CONANDA cita a Nota Técnica produzida pelo Mecanismo Nacional de Combate à Tortura que ao dar seu parecer sobre o modelo mineiro de parceria público-privada na socioeducação em meio fechado conclui:

Por todo o exposto, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, manifesta-se contrário à adoção do modelo de cogestão no sistema socioeducativo do Estado de Minas Gerais, bem como à implementação do método APAC para adolescentes e à política de ampliação de vagas prevista pela 2ª Pactuação de Atos Preparatórios para a Expansão do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, tendo em vista que os referidos modelos não garantem a correta gestão do sistema, além de confrontar diretamente com a dignidade humana dos adolescentes em conflito com a Lei, por não seguir preceitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) (MPCT. NOTA TÉCNICA Nº 10, 2022 Sistema de Cogestão de unidades de internação e APAC juvenil no Sistema Socioeducativo do estado de Minas Gerais. 22 de maio de 2022, p. 24).

O parecer contrário ao programa do CONANDA vai ao encontro da pesquisa do Anuário Brasileiro já citado neste relatório que aponta a tendência, também em Minas Gerais, de diminuição do número de adolescentes cumprindo medidas em meio fechado, desde antes da pandemia. Assim, não há superlotação ou demanda que justifique o aumento de vagas no sistema socioeducativo em meio fechado.

Na linha do que fomos desenvolvendo em nossas análises até o momento, podemos ver que a seletividade do sistema socioeducativo e a linha da mimetização do sistema prisional dentro do discurso da segurança pública e da repressão são preocupações legítimas, concretas e embaçadas no cotidiano das unidades. Já vimos que a institucionalização e as violências estruturais de raça, classe, gênero e sexualidade andam de mãos dadas. E, mais importante, são perspectivas que contrariam frontalmente as opções político-legislativas e constitucionais do país. Nesse sentido, o Novo Socioeducativo entendido como uma ampliação de oferta de vagas de cumprimento de medidas em meio fechado e gestão gerencial é um grande equívoco porque contraria as evidências.

Também de acordo com o desenvolvido ao longo desta seção 7 do relatório, podemos perceber que o temor sobre a precarização das condições dos trabalhadores e da prestação de serviços por meio das parcerias público-privadas ou pelos modelos contratuais de organizações sociais e afins, é sustentado pela experiência no sistema socioassistencial. E como vimos em relação a essa experiência, outras camadas de complexidade são agregadas a essa controvérsia das

condições de trabalho e da prestação do serviço, qual seja, a da laicidade dos parceiros com vínculos religiosos e a da perda da memória institucional das práticas na política pública por uma descontinuidade dos vínculos contratuais que repercutem na rotatividade de prestadores de serviços.

7.4 O FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Na abertura da 10ª Conferência Municipal uma (SJ) vai direto ao ponto em sua fala de abertura: “o recurso é finito, o legislador deu um espaço para que se possam discutir os próximos quatro anos para meninos e meninas. As resoluções do CMDCA/BH obrigam a cumprir o que for mais votado”. Ela então pergunta: “o que é mais importante?” e vaticina: “só votem o que pode ser executado”⁹⁶.

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) integra o orçamento público e constitui unidade orçamentária própria. Os recursos por ele captados estão sujeitos às regras e aos princípios que norteiam a aplicação dos recursos públicos em geral. O Fundo está vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC).

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente⁹⁷, também conhecido como Fundo da Infância e da Adolescência (FIA), é uma das diretrizes da política de atendimento estabelecidas no artigo 88 do ECA. É um Fundo Especial, nos moldes definidos pelo artigo 71 da Lei Federal nº 4.320/64: “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Cabe ressaltar que nenhum recurso do Fundo Municipal poderá ter destinação e aplicação sem a deliberação do Conselho Municipal de Direitos, que se traduz num Plano de Aplicação. O FMDCA/BH constitui uma Unidade Orçamentária própria (código orçamentário 1013), que contempla o Programa “Promoção e Proteção às Crianças e Adolescentes e suas Famílias” (código orçamentário 0163).

Este Programa possui duas grandes ações: “Promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças, adolescentes e suas famílias” (código orçamentário 2859) e “Ações para o fortalecimento da política municipal de atendimento à criança e ao adolescente” (código orçamentário 2860), em que se dividem as onze subações constantes do Plano de Aplicação Anual elaborado pelo CMDCA.

No caso de Belo Horizonte, o CMDCA/BH é o gestor político do FMDCA, responsável por formular, deliberar e controlar as ações de implementação da política dos direitos da criança e do adolescente e, é o responsável por fixar critérios de utilização dos recursos do FMDCA e o plano de aplicação dos seus recursos, conforme o disposto no § 2º do art. 260 da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

96 Fala de abertura da 10ª Conferência Municipal de representante da promotoria especializada.

97 Conforme informações acessíveis em:

<https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/cmdcabh/fundo-municipal-da-crianca-e-do-adolescente>.

De acordo com o Demonstrativo Financeiro apresentado pela Comissão de Orçamento e Finanças –COF, no período de 01/01/2022 a 30/04/2022, o Fundo apresentou um saldo final de disponibilidade financeira de R\$ 42.867.732,70 (quarenta e dois milhões oitocentos e sessenta e sete mil setecentos e trinta e dois reais e setenta centavos) no período de 01/01/2022 a 30/04/2022⁹⁸, dado mais recente divulgado oficialmente pelo Fundo Municipal. Esse valor corresponde ao saldo final de disponibilidade financeira, cujas receitas provêm de destinação fiscal, multas do juizado, repasses federais do programa de erradicação de trabalho infantil e repasses referentes ao acolhimento institucional.

Imagem 1 - Reprodução do Demonstrativo Financeiro 01/01/2022 a 30/04/2022 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente CMDCA/BH



CMDCA
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente -
CMDCA/BH
Comissão de Orçamento e Finanças - COF

4) DEMONSTRATIVO FINANCEIRO 01/01/2022 A 30/04/2022

Demonstrativo de saldos - 1º Quadrimestre de 2022

Posição em 30/04/2022

Item	Banco	Conta corrente	Descrição	Saldo 31/12/2021	Rendimento 2022	Depósitos	Despesas Pagas de 2022	Pagto Restos a Pagar FMDCA	Saldo 30/04/2022
A - Saldo Bancário	Caixa	071.112-4	Destinação Fiscal	R\$ 37.460.667,58	R\$ 1.083.227,92	R\$ 909.286,54	R\$ 2.090.200,73	R\$ 931.937,91	R\$ 36.431.043,40
	Caixa	071.113-2	Estatuto da Criança - Multas do Juizado	R\$ 4.143.331,81	R\$ 139.664,81	R\$ 19.252,61	-	-	R\$ 4.302.249,23
	Caixa	071.114-0	Erradicação do Trabalho Infantil	R\$ 107.376,61	R\$ 3.360,35	-	-	-	R\$ 110.736,96
	Caixa	071.115-9	Acolhimento	R\$ 2.500.039,98	R\$ 84.389,44	-	-	-	R\$ 2.584.429,42
**B - Recursos ROT (Despesas)	Caixa	071.116-7	ROT - FMDCA	-	-	-	-	-	-
SOMA									R\$ 43.428.459,01
C - Saldo de restos a pagar									R\$ 560.726,31
SALDO FINAL DISPONIBILIDADE FINANCEIRA (*)				R\$ 4.211.415,98	R\$ 1.310.642,52	R\$ 928.539,15	R\$ 2.090.200,73	R\$ 931.937,91	R\$ 42.867.732,70

(*) Saldo final em 30/04/2022 (Exceto ROT) = A+B-C

R\$ 42.867.732,70

Fonte: Captura de imagem para o estudo a partir das informações da PBH (2024).

Em uma pesquisa realizada no site⁹⁹ existe ainda uma aba com o banco de projetos não financiados pelo Fundo, onde constam cerca de 20 projetos com as respectivas Entidades com certificado de autorização para captação de recursos financeiros, válido até 31 dezembro de 2023; e cerca de 27 projetos com certificado de autorização para captação de recursos financeiros, válido até 29 de maio de 2024. Estes representam, assim, fundos extra para a realização das metas do CMDCA.

⁹⁸ Informação extraída de

https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/CMDCA-BH/parecer-prestacao-de-contas-lo-quadrimestre_2022.pdf.

⁹⁹ Informação extraída de <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/CMDCA-BH/fundo-municipal-da-crianca-e-do-adolescente>.

Além disso, o Orçamento do Município de Belo Horizonte, de acordo com a Lei de Orçamento Anual (LOA) de 2023 consta como tendo uma Receita Prevista de R\$ 17.141.671.882,00 (dezesete bilhões cento quarenta e um milhões seiscentos e setenta e um mil oitocentos e oitenta reais), assim como uma Despesa Fixa do no mesmo valor. No quadro detalhado de despesas do Orçamento Temático da Criança e do Adolescente¹⁰⁰ que extrai dados do Orçamento Anual e os classifica tematicamente para configurar o OCA vê-se que as receitas e despesas para políticas públicas para crianças e adolescentes estão diluídas em funções orçamentárias diversas, tais como Assistência Social, Saúde, Educação, Desporto e Lazer, Cultura, Direitos da Cidadania, entre outros.

Em 2018, a Prefeitura de Belo Horizonte publicou o documento “Metodologia de Elaboração do Orçamento da Criança e do Adolescente 2018”¹⁰¹. Esta metodologia busca agrupar e consolidar as ações e despesas destinadas especificamente às crianças e adolescentes para que se possa identificar quais parcelas do orçamento servem a essa finalidade, contando justamente com o fato de que elas constam de unidades orçamentárias diversas. Não tivemos elementos para fazer uma análise do OCA neste momento, o que implicaria essa perspectiva mais ampliada de ações e despesas tal como elas aparecem em cada unidade orçamentária.

Os relatórios de prestação de contas do OCA constam de uma aba no site da PBH e os do FMDCA, em outro. Os relatórios quadrimestrais do OCA estão atualizados até o terceiro quadrimestre de 2023, já o último quadrimestre divulgado na aba do FMDCA é o primeiro de 2022¹⁰².

Ao fazer uma primeira incursão na utilização do Fundo Municipal de Criança e do Adolescente, vemos que ele entra na função 14 – Direitos da Cidadania. De acordo com os dados fornecidos pela PBH e resumidos na Tabela 1, os dados orçamentários correspondentes à Função 14 são os seguintes:

Tabela 1 - Dados orçamentários da Função 14 - Direitos da Cidadania.

FUNÇÃO 14 - DIREITOS DA CIDADANIA	2022/ PREVISÃO LOA	2022/RECEITA REALIZADA BO	2023/ PREVISÃO LOA	2024/ PREVISÃO LOA
–	52.292030,00	51.392.327,30	84.802.822,00	68.711.941,00

Fonte: Elaboração para o estudo a partir das informações da PBH (2024).

100 Acessível em:
<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Planejamento/Or%C3%A7amentos%20Tem%C3%A1ticos/Or%C3%A7amento%20da%20Crian%C3%A7a%20e%20do%20Adolescente/2023-orcamento-tematico-da-crianca-e-do-adolescente-pdf.pdf>.

101 O documento pode ser consultado em:
<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Planejamento/Or%C3%A7amentos%20Tem%C3%A1ticos/Or%C3%A7amento%20da%20Crian%C3%A7a%20e%20do%20Adolescente/Metodologia%20do%20OCA%202018.pdf>.

102 Acessível em:
<https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/cmdcabh/fundo-municipal-da-crianca-e-do-adolescente>.

A seguir, ao analisarmos os valores orçados, empenhados, liquidados e pagos referentes a 2022, temos os valores que constam na Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 - Valores Orçados, Empenhados, Liquidados e Pagos da Função 14. Ano 2022

FUNÇÃO 14/ CÓDIGOS ORÇAMENTÁ- RIOS	ORÇADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
1000	31.523.646,00	11.923.531,78	9.927.750,95	9.514.274,27
1013	14.023.306,00	10.876.549,84	9.635.430,27	9.345.656,54
1014				
1018	3.520.000,00	29.323.059,83	28.899.280,04	28.100.321,24
1019	279.149,00			
1022	3.120.000,00			
1023	793.929,00			
TOTAIS	53.260.030,00	52.123.141,45	48.462.461,26	46.960.252,05

Fonte: Elaboração para o estudo a partir das informações da PBH (2024).

Como explicamos no início do relatório, solicitamos acesso à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e aos contatos das responsáveis pelo Fundo e pelo OCA a fim de realizar uma pesquisa mais aprofundada sobre o uso do orçamento. Não conseguimos efetivar esses contatos, mas já fazemos a sugestão da realização de uma pesquisa específica sobre o orçamento e aqui levantaremos algumas questões que surgiram ao longo do diagnóstico.

A primeira dessas questões diz respeito à clareza e transparência do uso dos recursos e da divulgação dos dados de modo a torná-lo compreensível para a população em geral. Seria importante assim consolidar os dados do OCA e do FMDCA, que o integra, de modo a ter uma visão holística dos valores empregados para as ações e políticas que atendem a crianças e adolescentes.

A forma de apresentação dos dados deixa em aberto, por exemplo, se o saldo final de disponibilidade financeira de R\$ 42.867.732,70 (quarenta e dois milhões oitocentos e sessenta e sete mil setecentos e trinta e dois reais e setenta centavos) para o ano de 2022, divulgado na prestação de contas do FMDCA, corresponde somente ao Fundo, ou se inclui as ações totais que estão vinculadas à Função 14 – Direitos da Cidadania dessa unidade orçamentária. Isso porque ao conferir os

valores da Função 14, o total dos valores pagos em 2022 foi de R\$ 46.960.252,05 (quarenta e seis milhões novecentos e sessenta mil duzentos e cinquenta e dois reais e cinco centavos), sendo que o valor pago correspondente à Unidade Orçamentária 1013 – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi de R\$ 9.345.656,54 (nove milhões trezentos e quarenta e cinco mil seiscentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e quatro centavos).

SPs e APPs ouvidos pela nossa equipe nas visitas às unidades de acolhimento institucional são insistentes em apontar a falta de recursos para manutenção das ações cotidianas nessas unidades. Eles ressaltam a falta de manutenção das unidades, com problemas estruturais dos edifícios onde funcionam, falta de materiais, desde material de limpeza a móveis, tais como colchões e utensílios de cozinha. Também relatam que esses materiais, assim como roupas e itens de cuidado pessoal das crianças e adolescentes são obtidos por meio de doações, pois os valores destinados não contemplariam esses últimos.

Ao ver o orçamento geral do fundo podemos perceber que há recursos para a manutenção do acolhimento institucional, codificado como a subação 04 na ação 2859 – Promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças, adolescentes e suas famílias. No OCA de 2021, o valor orçado para esta subação foi de R\$ 355.250,00 (trezentos e cinquenta e cinco mil duzentos e cinquenta reais), em 2022, o valor orçado está zerado, e em 2023, o orçado é de R\$ 241.300,00 (duzentos e quarenta e um mil e trezentos reais). Na prestação de contas do FMDCA do primeiro quadrimestre de 2022, a subação 04 consta zerada também em termos de valores empenhados e pagos.

Imagem 2 - Subação 0004 - Acolhimento Institucional.



Fonte: Captura para o estudo a partir das informações da PBH (2024).

A Subação 2 – Apoio Socioeducativo em meio aberto – também é vinculada à ação 2859 da unidade orçamentária do Fundo Municipal 1013. Ao ouvirmos os (SP)s e (APP)s que atuam nos

CREAS eles ressaltam as dificuldades orçamentárias relacionadas a esta subação. Neste caso, a questão mais mencionada é que os projetos vinculados à execução da subação não têm escala para atender todo o seu público. Não havendo projetos que consigam receber adolescentes que precisam cumprir medidas socioeducativas em meio aberto, a tendência é que estes sejam encaminhados para o meio fechado, mesmo que este seja inadequado como medida socioeducativa para o caso. Assim, a ampliação do uso de medidas socioeducativas em meio aberto passa pela obtenção de escala dos projetos, de modo que sejam suficientes para a demanda, mas também que sejam adequados ao perfil dos adolescentes a serem atendidos. Nesse sentido, os porta-vozes ouvidos no CREAS reiteram a questão que levantamos em outra controvérsia. As atividades ofertadas pelos projetos contratados pelas parcerias público-privadas apresentam produtos prontos e não customizados à necessidade do público alvo, e projetos locais que conseguem atingir o público alvo e desenvolver um trabalho customizado e efetivo não recebem fomento público para a manutenção de suas ações. Esse trabalho voluntário que concorre com o trabalho remunerado dos agentes contratados contribui para a precarização das condições de trabalho destes, pela desvalorização geral dos trabalhos de cuidado.

No orçamento do OCA em 2021, o valor orçado para a subação 02 foi de R\$ 9.747.258,00 (nove milhões setecentos e quarenta e sete mil duzentos e cinquenta e oito reais), em 2022 o valor está zerado e em 2023, o valor orçado era de R\$ 13.494.495,00 (treze milhões quatrocentos e noventa e quatro mil quatrocentos e noventa e cinco reais). De acordo com a prestação de contas do FMDCA do primeiro quadrimestre de 2022, foram empenhados em 2022 R\$ 3.037.223,98 (três milhões trinta e sete mil duzentos e vinte e três reais e noventa e oito centavos), dos quais R\$ 1.993.072,31 (um milhão novecentos e noventa e três mil e setenta e dois reais e trinta e um centavos) foram pagos. Esses valores foram distribuídos entre 23 projetos. O mesmo relatório conclui que em termos de número de projetos, a meta executada por estes 23 projetos corresponde somente a 57,5% da meta projetada para o ano¹⁰³.

Algumas perguntas que ficam ao analisar estes números são:

1. 23 projetos são suficientes para cobrir a demanda da subação?
2. Por que o valor de 2022 está zerado?
3. Se os valores orçados para os anos de 2021 e 2023 servem como um parâmetro do orçamento pensado para esta subação, ao se pagar pouco menos de 2 milhões de reais no orçamento de 2022, este valor não ficaria muito aquém das metas orçamentárias para a subação, que deveriam chegar a cerca de 9 milhões e setecentos (2021) e 13 milhões e quinhentos reais (2023)?
4. Tendo em vista as questões levantadas pelos porta-vozes referentes a essa subação e o reconhecimento oficial do FMDCA de que a meta de projetos ficou abaixo dos 60%, não seria necessário uma urgente revisão da aplicação desses recursos para atingir a escala necessária ao atendimento da demanda?

103 Acessível na p. 3 do Relatório em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/CMDCA/parecer-prestacao-de-contas-lo-quadrimestre_2022.pdf.

Nosso estudo preliminar não constitui um diagnóstico completo, conforme adiantamos, mas nos permite colocar algumas questões importantes para o debate público que resumimos nesta agenda de pesquisa:

1. Como seria possível aumentar a transparência dos gastos e das informações de modo a torná-las acessíveis ao grande público?
2. As bases de dados da gestão poderiam ser mais integradas para permitir uma visão mais ampla do orçamento em relação às políticas públicas?
3. Os contratos das parcerias público-privadas têm escala para atender à demanda dos serviços públicos?
4. Os problemas identificados nos serviços e políticas públicas para crianças e adolescentes dizem respeito à falta de fundos, ou teriam relação mais direta com a engenharia da gestão pública?
5. Tendo em vista a falta de escala das parcerias público-privadas na oferta dos serviços públicos, seria necessário uma avaliação mais profunda dos custos destas parcerias para poder compará-las com a prestação direta de serviços?
6. Seria necessário uma revisão dos recursos de manutenção das unidades de acolhimento institucional a fim de estabelecer se elas estão atendendo às necessidades cotidianas?
7. Existem recursos subutilizados no FMDCA e no OCA?
8. As instituições parceiras têm estrutura para a execução efetiva do orçamento referente a seus projetos?
9. Existem trabalhos de cuidado não remunerados para os quais precisaria destinar-se parte do orçamento do OCA e do FMDCA?
10. Como aprimorar os mecanismos de controle social sobre os projetos suplementares exercidos pelos parceiros privados?

7.5 O QUE ESTA CONTROVÉRSIA NOS ENSINA?

1. Uma boa política pública tem condução estatal e está subordinada a princípios de administração pública que resguardam os objetivos coletivos da política.
2. Reforçar os princípios de laicidade das instituições e dos procedimentos praticados pelos servidores públicos e pelos agentes econômicos que aplicam a política pública por meio das parcerias público-privadas.
3. Determinar contratualmente a obrigatoriedade dos parceiros executores das políticas de seguirem os princípios de laicidade e prestarem contas do respeito a esses princípios nos fluxos estabelecidos.

4. Apurar as denúncias de assédio moral religioso por conselheiros tutelares contra as famílias.
5. Criar canais de denúncia e apuração de desrespeito aos princípios de laicidade na prestação dos serviços.
6. Acompanhar e trazer à discussão junto aos Conselhos Tutelares a necessidade de atualização de dados na plataforma oficial e registro dos atendimentos, com transparência das informações.
7. Tomar posição contra a abertura de novas vagas no sistema socioeducativo e reforço do sistema em meio fechado, migrando para o fortalecimento do sistema socioeducativo em meio aberto.
8. Tomar posição a favor do tratamento do tráfico de drogas adolescente enquanto forma de exploração do trabalho infanto-juvenil e reorganizar os fluxos de atendimento de acordo com esse paradigma.
9. Transparência orçamentária. Criar novos mecanismos de divulgação das contas que integrem os dados do Orçamento Público e do CMDCA/BH e forneçam explicações sobre a aplicação de recursos.

O que aprendemos durante a trajetória de realização do diagnóstico?



Nesta seção faremos uma reflexão pontual sobre nossa experiência na elaboração do diagnóstico, buscando sugerir pontos de aperfeiçoamento para futuros estudos. Primeiramente vamos voltar aos sete desafios do Diagnóstico das Políticas Públicas e dos Direitos com Crianças e Adolescentes colocados pelo convidado nacional ao Workshop da Rede/UFMG, e avaliar como este relatório atendeu a esses desafios. Na segunda parte listamos uma série de pontos a partir de nossa observação e vivência do que poderia ser aprimorado na realização de futuros diagnósticos.

O primeiro desafio mencionado foi o da produção de diagnósticos diante do que se denominou “apagão de dados”. Há problemas de ausência de dados confiáveis, regulares, transparentes e consistentes. Há também a dificuldade de acesso aos dados. Nossa pesquisa encontrou esse problema. As situações mais agudas se deram no Conselho Tutelar. Também se apresentam dificuldades de acesso aos dados junto ao socioeducativo, ao orçamento público. Fica evidente também que a forma de organização das informações não conseguem tornar visíveis as violências estruturais de raça, classe, gênero, orientação sexual e capacitistas.

O segundo desafio citado refere-se à dotação e planejamento orçamentário, mencionando a falta de diagnóstico que aponte dentro do ciclo orçamentário os processos de tomada de decisão, que por sua vez, devem ser rápidos e eficientes. Em relação a este ponto, nosso diagnóstico também coincide com a percepção. A impressão geral inicial é que não falta dinheiro para a execução das políticas e sim planejamento para que este seja bem empregado e atenda às necessidades e à demanda.

O terceiro desafio refere-se às políticas de formação continuada do sistema de garantias de direitos. Nosso diagnóstico neste relatório não se deteve neste ponto em particular.

O quarto ponto refere-se ao fortalecimento dos Conselhos Municipais. Segundo sua avaliação, houve um enfraquecimento desses conselhos ao longo do tempo, além de capturas políticas e perdas nos focos de atuação. Por outro lado, as experiências de conselhos atuantes demonstram a diferença positiva que isto faz na execução das políticas públicas com crianças e adolescentes. Ele defende uma estrutura própria para os conselhos – equipamentos, espaço físico, estrutura administrativa, e outros implementos que garantam seu funcionamento. Nesse ponto, a avaliação do nosso convidado vai ao encontro de nossos achados na pesquisa. Os conselhos, fóruns, comitês e outras estruturas criadas para o controle social, a participação e a democratização da deliberação pública sofreram desmobilizações, capturas e enfraquecimentos. Isto teve consequências muito palpáveis que se traduziram em problemas de execução e efetividade das políticas públicas.

O quinto ponto é o fortalecimento da sociedade civil na participação e no controle social das políticas públicas com crianças e adolescentes, aproximando os âmbitos federal e municipal. Nosso diagnóstico apontou diversas questões relacionadas a este ponto e ao próximo que trata do fortalecimento da participação de crianças e adolescentes no controle social e na tomada de decisão dos seus direitos. Nesse sentido, as estratégias de participação devem mudar a sua linguagem e buscar nas próprias dinâmicas de participação já existentes inspirações para se aperfeiçoar. Para isso seria preciso repensar metodologias, espaços, linguagens e ferramentas usadas para essa participação.

Finalmente, o sétimo e último ponto citado, refere-se à necessidade de ampliação de debate sobre a diversidade de crianças e adolescentes em aspectos como a tradicionalidade, religiosidade, migrantes, etnicidade e indígenas. Nesse sentido, as políticas públicas precisam tornar centrais discussões sobre subnotificação étnica e sua incidência sobre esses grupos. Tratamos desta questão no relatório, sobretudo, no que se refere à perpetuação das violências estruturais e institucionais.

1. Romper a lógica de fazer um diagnóstico a cada dez anos. O estudo fica fragmentado, descontextualizado e superficial. A contribuição de fato de um diagnóstico é que ele seja um processo permanente e incorporado às etapas de avaliação da política.
2. O CMDCA/BH pode destinar um percentual dos recursos a um conjunto de estudos ao longo de cada ano. O diagnóstico decenal faria a compilação e poderia dialogar criticamente com esses dados.
3. Os estudos anuais devem ser apresentados e discutidos em espaços de encontros e de deliberações setoriais e intersetoriais.
4. Os planos intersetoriais para as soluções dos problemas diagnosticados podem seguir as deliberações setoriais e intersetoriais baseadas nos estudos diagnóstico-avaliativos anuais das políticas públicas.
5. O monitoramento dos planos de ação deve ser feito também por ocasião da realização dos diagnósticos anuais e também nos espaços de entrega, discussão e deliberação dos estudos.
6. Devem ser criados espaços, presenciais e virtuais, instrumentos e metodologias para a inclusão de crianças, adolescentes e suas famílias nos processos de realização de diagnóstico.

7. O CMDCA/BH pode fazer uma Plataforma virtual com o cruzamento e comunicação de todos os dados, seguindo o princípio da interoperabilidade, tão destacada atualmente na Administração e Gestão Pública, evitando analisar as informações de maneira separada. Secretarias usam critérios distintos e têm dados não compartilhados. A intersetorialidade poderia começar pelos dados. A Plataforma também divulgaria os trabalhos científicos das universidades e grupos de pesquisa que fizeram teses, dissertações e pesquisas de interesse para as políticas públicas.
8. O registro e a qualidade dos dados de raça, classe, discapacidades e gênero e orientação sexual tem que ser aperfeiçoado em todas as bases de dados utilizadas pela Prefeitura.
9. Os dados de cada secretaria tem faixas etárias diferentes. Há que se avaliar quais dados são necessários para os setores e também quais podem ser usados como parâmetros gerais e unificados.
10. Deve ocorrer uma ampla ação de informação e sensibilização junto aos gestores e servidores da ponta a respeito da realização do estudo periódico para mobilizá-los a fim de contribuírem no processo do diagnóstico.
11. O CMDCA pode obter as cartas de anuência institucional nas secretarias municipais concomitantemente ao processo de seleção do grupo de pesquisa que realizará os estudos. Desse modo, no momento em que o termo de referência é assinado é possível iniciar de maneira imediata a tramitação junto aos comitês de ética relacionados ao estudo.
12. Os manuais dos comitês de ética municipais podem ser entregues aos pesquisadores contratados já no ato de assinatura do contrato para permitir uma organização dos processos junto à prefeitura.
13. Há uma clara prevalência de mulheres na execução das políticas públicas de crianças e adolescentes em Belo Horizonte, da ponta à gestão. Este fator tem que ser considerado em futuras pesquisas sobre o tema.

Referências

ALMEIDA, S. **Racismo Estrutural**. Coleção Feminismos Plurais. São Paulo: Editora Sueli Carneiro, 2019.

ALZAMORA, G.; ZILLER, J.; COUTINHO, F. (Orgs.). **Dossiê Bruno Latour**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2020.

BARBOSA, S. A. Mapeando as Controvérsias que envolvem o Processo de Medicalização da Infância. **Psicologia & Sociedade**, v. 31, p. e213211. ISSN 1807-0310.

BARROS, B. W.; CARVALHO, T. O sistema socioeducativo entre a queda do número de internações e a ameaça das Parcerias Público-Privadas. In: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Anais... p. 328-333. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BARROS, L. M. **Centros culturais municipais e a política de “descentralização” cultural em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: 2012. Disponível em <https://bib.pucminas.br/teses/CiencSociais_BarrosLM_1.pdf>, Acesso em: 20 fev. 2024.

CMDCA/BH/PHB. **Caderno de Textos Orientadores da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. nov./dez., 2022.

COLLINS, P. H.; BILGE, S. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2021.

CRENSHAW, K. **A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero**. 2012. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2012/09/Kimberle-Crenshaw.pdf>> Acesso em: 28 fev. 2024.

CRENSHAW, K. **On Intersectionality**. [s/l.]: New Press, 2015.

DOUVILLE, O. Traços do Exílio, Esboços de Utopia. In: BEMFICA, A. **Corpo diáspora: Morada na Palavra**. Belo Horizonte: Casa Edições. 2021.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1992.

HAESBAERT, R. Do Corpo-território ao Território-Corpo (da Terra): contribuições decoloniais. **GEOfographia**, v. 22, n. 48, 2020.

LATOUR, B. **A Esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos**. Bauru/SP: EDUSC, 2009.

LATOUR, B. **An inquiry into modes of existence: an anthropology of the moderns**. Traduzido por Catherine Porter. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2013.

LATOUR, B. **Reagregando o Social**: uma teoria do ator-rede. Salvador/Bauru: EdUFBA/Edusc, 2012.

MEDEIROS, Rogério de Souza. Interseccionalidade e Políticas Públicas: aproximações conceituais e desafios metodológicos. Capítulo 2. In: PIRES, R. R. **Implementando Desigualdades**: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019.

PNUD Brasil; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2022. Acessível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 20 ago. 2023.

RENA, N. et al. (Orgs.). Cartografia do orçamento participativo em BH. V. II. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. Disponível em: <https://opbh.cartografia.org/wp-content/uploads/2022/09/E-book-Cartografia-do-Orçamento-Participativo-em-BH-Volume-2.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023

SILVA, P.; BARBOSA, J. C. Das Redes Sociotécnicas à Cartografia de Controvérsias na Educação. **Anais do Congresso Internacional de Educação e Tecnologias**, p. 1-13, 2018.

THOMAS, H. Tecnologias para Inclusão Social e Políticas Públicas na América Latina. In: **Tecnologias Sociais**: Caminhos para a sustentabilidade. Brasília: RTS, 2009. p. 25–82.

TJMG. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. CIA-BH. **Relatório Estatístico Vara Infração da Infância e da Juventude**. Belo Horizonte, 2022. Acessível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/6A/21/33/1E/57C4A810C08E80A82D28CCA8/relatorio_ciabh_2022_atualizado.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.

VENTURINI, T. Building on faults: how to represent controversies with digital methods. **Public Understanding of Science**, v. 20, n. 1, 2010. Disponível em: http://www.medialab.sciencespo.fr/publications/Venturini-Building_on_Faults.pdf. Acesso em: 03 abr. 2023.

VENTURINI, T. Diving in Magma: How to Explore controversies with Actor-Network Theory. **Public Understanding of Science**, [s/l.], v. 19, n. 3, 2009. Disponível em: <http://www.tommasoventurini.it/wp/wp-content/uploads/2011/08/DivingInMagma.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.



REALIZAÇÃO:



FINANCIAMENTO:

