



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Faculdade de Ciências Aplicadas



CLAUDINEY GENEROSO

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE VÍTIMA OU TESTEMUNHA DE
VIOLÊNCIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**

LIMEIRA
2024



CLAUDINEY GENEROSO

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE VÍTIMA OU TESTEMUNHA DE
VIOLÊNCIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título Mestre em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

Orientador: Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Junior

Coorientadora: Profa. Dra. Milena Pavan Serafim

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDO PELO ALUNO CLAUDINEY GENEROSO E ORIENTADO PELO PROF. DR. OSWALDO GONÇALVES JUNIOR.

LIMEIRA

2024

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Biblioteca da Faculdade de Ciências Aplicadas
Ana Luiza Clemente de Abreu Valério - CRB 8/10669

G286i Generoso, Claudiney, 1979-
A implementação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente vítima ou testemunha de violência na Região Metropolitana de Campinas / Claudiney Generoso. – Limeira, SP : [s.n.], 2024.

Orientador: Oswaldo Gonçalves Júnior.
Coorientador: Milena Pavan Serafim.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Ciências Aplicadas.

1. Defesa da criança e do adolescente. 2. Direitos das crianças. 3. Direitos dos adolescentes. 4. Exposição à violência. I. Gonçalves Júnior, Oswaldo, 1968-. II. Serafim, Milena Pavan, 1981-. III. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Faculdade de Ciências Aplicadas. IV. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: The implementation of the System to Guarantee the Rights of Children and Adolescents who are victims or witness of the violence in the metropolitan region of Campinas

Palavras-chave em inglês:

Child advocacy
Children's rights
Exposure to violence

Área de concentração: Modernidade e Políticas Públicas

Titulação: Mestre em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Banca examinadora:

Oswaldo Gonçalves Júnior [Orientador]

Lux Ferreira Lima

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

Data de defesa: 20-08-2024

Programa de Pós-Graduação: Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0009-0009-7937-8420>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.orq.br/0140672600604489>

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: CLAUDINEY GENEROSO

Título: A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE VÍTIMA OU TESTEMUNHA DE VIOLÊNCIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS.

Natureza: Dissertação

Área de Concentração: Modernidade e Políticas Públicas

Instituição: Faculdade de Ciências Aplicadas – FCA/Unicamp

Data da Defesa:

Limeira, SP, 20 de agosto de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Junior (orientador)
Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA/Unicamp

Prof. Dr. Lux Ferreira Lima
Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA/Unicamp

Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis
Faculdade de Educação/Unicamp

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros da banca examinadora encontra-se no processo de vida acadêmica do aluno

Aos meus pais, João Teófilo Generoso (*in memoriam*) e Maria da Penha Generoso, pela honra da existência.

Ao meu esposo, Diego, pelo apoio, afeto e amor em todos os processos da vida.

E aos meus filhos, que nasceram durante o percurso do mestrado: Sophia, Bryan e Diovana.

Meus dias não foram mais os mesmos!

AGRADECIMENTOS

Pensar em agradecimento sem reconhecer inicialmente o meu orientador, seria nadar no vazio. Professor Dr. Oswaldo, obrigado por ter me guiado nesse processo com disponibilidade, do projeto de pesquisa às constantes trocas realizadas até nos intervalos do Programa de Estágio Docente, do qual tive a honra de ser aluno. Expresso igualmente minha gratidão a Profa. Dra. Milena, coorientadora da pesquisa, pessoa de imensa disponibilidade e essencial, para mim, desde a disciplina oferecida no mestrado. Ambos, Prof. Dr. Oswaldo e a Profa. Dra. Milena, contribuíram imensamente para esta dissertação de mestrado.

Aos professores e professoras da Faculdade de Ciências da Unicamp e aos docentes do ICHSA, aos quais expresso meu agradecimento, pelas partilhas e aprendizados, através do Dr. Eduardo Marandola.

Às professoras doutoras, que participaram da banca examinadora da qualificação, Fabiana Aparecida de Carvalho e Juliana Pires de Arruda Leite, sou grato pelas colaborações, com um olhar desterritorializado e atento, que contribuíram para que a pesquisa fosse além da leitura operacional do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Víctima ou Testemunha de Violência. À vocês, um grande abraço!

Agradeço à Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), de Campinas, por meio da assistente social Ana Obata, pelo apoio na sensibilização dos municípios da Região Metropolitana de Campinas, para a participação na pesquisa.

Agradeço em especial a Thérèse A. Messih, assistente social e gestora da Secretaria de Assistência Social, em 2022, do município de Louveira, São Paulo, local em que sou servidor público. Seu apoio e incentivo foram inspiradores para a construção da proteção social, que afiança o Sistema Único da Assistência Social, que acreditamos!

Às colegas e colegas de mestrado, meu abraço e carinho por tanto suporte durante a trajetória acadêmica. Aos que estenderam a amizade para além do espaço acadêmico, ofereço o abraço de minha família.

E, por fim, gratidão a todos os municípios participantes da pesquisa, pois sem eles ela não seria possível. Não os reconheço como objeto, mas como sujeitos da pesquisa, trabalhadores e trabalhadoras que, diariamente, constroem e

implementam a proteção social de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

Meu rosto quase não se podia mexer, era arremessado. Meus olhos abriam-se para se tornar a fechar com o impacto das bofetadas. Eu não sabia se devia parar ou se tinha de obedecer... Mas na minha dor tinha resolvido uma coisa. Seria a última surra que eu levaria, seria a última mesmo que morresse para isso.

[...] Tomado de fúria, só então ele se ergueu da cadeira de balanço. Desabotoou o cinto. Aquele cinto que tinha duas rodela de metal e começou a me xingar apoplético. De cachorro, de porcária, de traste vagabundo, se era assim que falava do seu Pai [...].

[...] O cinto zunia com uma força danada sobre o meu corpo. Parecia que o cinto tinha mil dedos que me acertavam em qualquer parte do corpo. Eu fui caindo, me encolhendo no cantinho da parede. Estava certo que ele ia me matar mesmo. Ainda pude ouvir a voz de Glória que entrava para me salvar. Glória, a única ruça como eu. Glória que ninguém tocava. Ela segurou a mão de Papai e segurou o golpe [...].

("Meu pé de laranja lima", José Mauro de Vasconcelos)

RESUMO

Nesta dissertação, buscou-se analisar a implementação do Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e Adolescentes vítimas ou testemunhas de violência – SGDCA, na Região Metropolitana de Campinas – RMC, com base no disposto na Lei n. 13.431/2017 e no Decreto n. 9.603/2018. Para tanto, foram mapeados os dispositivos sócio-históricos e regulatórios relevantes no contexto brasileiro, relacionados à proteção de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, com ênfase nas mudanças ao longo do tempo e nos impactos do funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos. A estrutura organizacional do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente foi examinada, assim como analisado o Decreto 9.603/2018, naquilo que contribui para a proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Também avaliou-se como este Regulamento se alinha às necessidades dos municípios e das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Por último, identificou-se a complexidade do respectivo sistema de proteção e os desafios encontrados pelos municípios da RMC, na sua implementação.

Palavras-chave: Sistema de Garantia de Direitos; criança e adolescente; violência.

ABSTRACT

We seek to analyze the implementation of the System for Guaranteeing the Rights of Children and Adolescents who are victims or witnesses of violence – SGDCA in the Metropolitan Region of Campinas – RMC, based on the provisions of Law n. 13.431/2017 and in Decree no. 9,603/2018. We map the relevant socio-historical and regulatory provisions in the Brazilian context related to the protection of children and adolescents who are victims or witnesses of violence, with emphasis on changes over time and their impact on the operation of the Rights Guarantee System. We examined the organizational structure of the Child and Adolescent Rights Guarantee System and analyzed Decree n. 9.603/18 with regard to its contribution to the protection and guarantee of the rights of children and adolescents who are victims or witnesses of violence, evaluating how this Regulation aligns with the needs of municipalities and the needs of children and adolescents who are victims or witnesses of violence. Finally, we identified the complexity of the respective protective system and the challenges encountered by RMC municipalities in its implementation.

Keywords: Rights Guarantee System; child and teenager; violence.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Trajetória protetiva pós 1988.....	p. 38
Figura 2 – Caminhos.....	p. 41
Figura 3 – Caminhos 2.....	p. 51
Figura 4 – Região Metropolitana de Campinas.....	p. 65
Figura 5 - Institucionalização do CGC.....	p. 67
Figura 6 - Frequência das reuniões.....	p. 68
Figura 7 - Plano de ação.....	p. 69
Figura 8 - Fluxo de atendimento.....	p. 70
Figura 9 - Política pública responsável pelo procedimento da escuta especializada	p. 73
Figura 10 - Ficha de Revelação Unificada.....	p. 75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Brasil Colônia: 10 fatos sobre a tragédia da invasão portuguesa.....	p. 37
Quadro 2 – Competências.....	p. 43
Quadro 3 - Classificação dos Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidos no Decreto n. 9.603/2018.....	p. 50
Quadro 4 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidos no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito do Sistema Único de Saúde SUS.....	p. 52
Quadro 5 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidos nos Decreto n. 9.603/2018, no âmbito da Educação.....	p. 53
Quadro 6 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidos no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.....	p. 54
Quadro 7 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidos no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito do Sistema de Segurança Pública.....	p. 56
Quadro 8 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidos no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito da Capacitação dos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos.....	p. 58
Quadro 9 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidas no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito da acessibilidade.....	p. 58
Quadro 10 - Dispositivos SGDCA vítima ou testemunha de violência.....	p. 74

LISTA DE SIGLAS

CEDECA - Encontro Nacional da Rede de Centros de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente

CEDHC - Centro Dom Helder Câmara

CGC - Comitê de Gestão Colegiada

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNI - Conferência Nacional da Indústria

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CT – Conselho Tutelar

DRADS - Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICHSA - Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

IML - Instituto Médico Legal

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PLC - Projeto de Lei da Câmara

PT – Partido dos Trabalhadores

SEAD – Secretária de Estado da Administração

SGDCA - Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TGS - Teoria Geral dos Sistemas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	p. 15
CAPÍTULO 1: Sistemas Sociais, Garantia de Direitos e a Implementação de Políticas Públicas.....	p. 19
1.1 Sistemas sociais complexos e a implementação de políticas públicas.....	p. 20
1.2 Sistemas sociais complexos e o Sistema de Garantia de Direitos.....	p. 23
CAPÍTULO 2: Sistema de garantia de direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência - SGDCA.....	p. 34
2.1 A construção social sobre a violência contra a corporeidade da criança e do adolescente no Brasil.....	p. 35
2.2 A base normativa do SGDCA vítima ou testemunha de violência.....	p. 39
2.3 Operacionalização do SGDCA vítima ou testemunha de violência: problematizando seus dispositivos obrigatórios e não-obrigatórios.....	p. 49
2.4 Avanços e desafios em ouvir criança e adolescente vítima ou testemunha de violência.....	p. 60
CAPÍTULO 3: Implementação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítimas ou Testemunhas de Violência na Região Metropolitana de Campinas.....	p. 64
3.1 Aproximação inicial da realidade do estágio de implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência na RMC.....	p. 66
3.2 Análise da implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência na RMC.....	p. 78
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	p. 84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	p. 89
APÊNDICE.....	p. 94
ANEXOS.....	p. 109

INTRODUÇÃO

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA desempenha papel fundamental na proteção dos direitos das crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência no Brasil. A presente pesquisa de mestrado tem como objetivo central analisar a implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência na Região Metropolitana de Campinas, interior do estado de São Paulo, considerando a complexidade das questões envolvidas na proteção da infância e da adolescência.

A minha trajetória profissional como assistente social, atendendo crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, constitui uma perspectiva sobre a realidade social, que o Programa de Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas amplificou e diversificou. Minha atuação com crianças e adolescentes começou, antes de cursar a graduação em Serviço Social, com a participação em “trabalhos voluntários” de atendimento às populações vulneráveis, de uma região de Campinas. Após mais de vinte anos de atuação nessa área, além do conhecimento acadêmico, trago ampla vivência prática e o comprometimento pessoal com essa causa.

A violência não é apenas um tema de pesquisa para mim, ela permeou minha vida de maneira profunda. Cresci em Campinas, em um território onde a violência era presença constante, moldando minha compreensão das complexas dinâmicas sociais que afetam crianças e adolescentes. A experiência pessoal reforça o meu compromisso de contribuir para a melhoria das condições de vida e de proteção de crianças e adolescentes, vítimas e testemunhas de violência.

No decorrer deste estudo, foi possível aprofundar também a compreensão sobre as configurações epistêmicas do SGDCA. Esse percurso envolveu a análise das bases teóricas, que sustentam os sistemas sociais complexos, bem como conhecer como o SGDCA se insere nesse contexto. Esse movimento de desterritorialização nos permitirá questionar as abordagens convencionais da proteção social e reconhecer as limitações e potencialidades decorrentes do processo de implementação do “novo” sistema protetivo.

Para alcançar o objetivo dessa dissertação, foram definidos e trabalhados os seguintes objetivos específicos:

a. Mapear as disposições sócio-históricas e regulatórias relevantes no contexto brasileiro relacionadas à proteção da criança e do adolescente vítimas ou testemunhas de violência, com destaque para as mudanças ao longo do tempo e seu impacto na operação do Sistema de Garantia de Direitos;

b. Examinar a estrutura organizacional do Sistema de Garantia de Direitos em situações de violência, comparando-a com sua implementação prática e identificando eventuais discrepâncias e desafios;

c. Avaliar o Decreto n. 9.603/2018 (Anexo 01) no que diz respeito à sua contribuição para a proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente vítimas ou testemunhas de violência, analisando como sua regulamentação se alinha às necessidades dos municípios às necessidades da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência.

Metodologicamente, essa pesquisa de caráter exploratório-descritiva se baseia em revisão bibliográfica e aplicação de *survey* (questionário estruturado) junto aos gestores públicos e envolvidos com o SGDCA.

No Capítulo 1, trataremos das configurações epistêmicas do SGDCA vítima ou testemunha de violência, investigando as ancoragens teóricas que constituem os sistemas sociais e os sistemas sociais complexos e, para além disso, como o SGDCA se constitui. Nesse sentido, realizamos um movimento de desterritorialização e de reterritorialização¹, que contempla nesse primeiro ato a discussão do Sistema de Garantia de Direitos, em uma perspectiva que ultrapassa a fundamentação teórica própria à minha área de atuação profissional, isto é, o Poder Público. Reconhecemos a incompletude conceitual e metodológica que explica as questões de proteção e desproteção social, para além da disciplinaridade e consideramos constantemente a crítica pessoal dessas dinâmicas sociais. Como um segundo ato desse movimento inicial e para nos aproximarmos da reterritorialização, é preciso conhecer e reconhecer se, de fato, existem múltiplas possibilidades de construção de um SGDCA, para além

¹ De maneira simplificada podemos dizer que o movimento de desterritorialização envolve a saída de um território, sendo uma espécie de fuga ou desvinculação, enquanto a reterritorialização se refere à construção de um novo território. Segundo Deleuze e Guattari (1997, p. 224), na desterritorialização, os arranjos se desvinculam, enquanto na reterritorialização, eles se constituem como novos arranjos envolvendo indivíduos e grupos de enunciação. De acordo com os autores, desterritorialização e reterritorialização são processos intrinsecamente interligados, ou seja, quando ocorre um movimento de desterritorialização, frequentemente, ele é seguido de um movimento de reterritorialização. Isso significa que a saída de um território, muitas vezes, leva à criação de um novo território ou contexto. Esses processos desempenham papel fundamental na formação de novas dinâmicas e relações, tanto em nível individual quanto coletivo.

das normativas legais e da operacionalização cotidiana. Esse tema nos instiga a criticar a consolidação e a efetividade da proteção social das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, visando a amplificar a instrumentalidade do SGDCA com vistas à proteção social da infância e da adolescência.

No Capítulo 2, apresentamos as especificidades estruturais do SGDCA vítima ou testemunha de violência, as quais definem e compõem o quadro normativo e regulatório brasileiro, isto é, a estrutura, a organização e os dispositivos operacionais, obrigatórios e não-obrigatórios, sugeridos na operacionalização e relacionados à proteção da criança e adolescente no contexto de investigação dessa pesquisa.

No Capítulo 3 discutimos os resultados da Implementação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente na Região Metropolitana de Campinas. Esse capítulo tem como objetivo identificar o estágio atual da implementação desse sistema protetivo e subsidiar a composição e a delimitação do universo da pesquisa (fase exploratória), fornecendo informações essenciais para a sua condução. Ademais, apresentamos os resultados da pesquisa, revelando as descobertas obtidas ao longo do estudo.

A análise dos dados coletados durante o "Levantamento da Implementação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência na Região Metropolitana de Campinas" e a aplicação do questionário aprofundando alguns pontos relevantes nos permitirá obter indicadores valiosos sobre o estágio atual da implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência dos municípios da RMC.

O formulário *google forms* (Apêndice 01) utilizado para o levantamento é composto de nove perguntas, sendo sete de múltipla escolha e duas abertas, com conteúdo voltado à identificação do estágio atual da implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência. De forma sistemática, abordaremos as respostas às nove perguntas contidas no formulário. Esses dados fornecerão uma visão abrangente do funcionamento do sistema na região, subsidiando a escolha de possíveis cases para estudos mais aprofundados acerca da implementação do sistema protetivo.

Vamos explorar e problematizar as respostas buscando compreender como a teoria se reflete na prática e como as estruturas regulatórias modelam, ou não, a implementação do SGDCA. A análise crítica desses resultados nos permitirá avaliar até que ponto o sistema está cumprindo o propósito de proteger os direitos das

crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência.

Nas considerações finais, relataremos como o presente estudo reflete e amplifica questões basilares sobre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, em processo de implementação na Região Metropolitana de Campinas, São Paulo.

CAPÍTULO 1 SISTEMAS SOCIAIS, GARANTIA DE DIREITOS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As pessoas escrevem a partir de uma necessidade de comunicação e de comunhão com os outros para denunciar aquilo que perturba e compartilhar o que traz alegria. As pessoas escrevem contra sua própria solidão e a solidão dos demais.
(Eduardo Galeano, 1993).

A solidão, a dor e a alegria da comunhão, para a construção de conhecimento, perpassa o reconhecimento da unidade epistêmica composta do eu-pesquisador e do outro-sujeito da pesquisa. Isso nos exige posicionamento para a denúncia e o rompimento com a visão endógena e fragmentada de se olhar os fenômenos sociais, numa “tensão permanente entre a aspiração a um saber fragmentado, não compartimentado, não redutor, e o reconhecimento do inacabado e da incompletude de qualquer conhecimento” (Morin, 2005, p. 07), que afaste a proteção social às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

A “fragmentação das políticas públicas”² em sistemas e subsistemas pode se tornar um empecilho para a concretude das políticas públicas, diante da demanda efetiva por direitos humanos.

A vida violada ou em processo de violação exige atenção protetiva de urgência. Entrar em comunhão com as disparidades sociais, nesse sentido, **é reconhecer e ser confrontado com a nossa própria solidão e a solidão dos outros**. Entrar em comunhão com a violência contra a criança ou adolescente nos coloca em contato com as barbáries mais hediondas, que atentam contra a vida e a dignidade humana. Sartre, filósofo francês, afirma que “a violência não é um meio entre outros de chegar ao fim, mas a escolha deliberada de alcançar o fim por não importa qual meio” (Sartre, 1983, p. 180). Então, quais meios escolhemos para cuidar e proteger a infância e a adolescência no Brasil? Essa e outras perguntas serão

² Humberto Falcão Martins (2003), ao estudar a baixa implementação das políticas públicas no período de 1995 a 2002 (governo Fernando Henrique Cardoso), defendeu a tese de doutorado intitulada “Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública”, na qual propôs a teoria da fragmentação de políticas públicas. Para o autor, “a fragmentação, definida como a perda de coerência, consistência e coordenação nas políticas de um mesmo subsistema e entre diversos subsistemas, é um resultado indesejado associado a elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas, tais como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação, processos e valores (Martins, 2003, p. 4; 5).

recorrentes na exposição do capítulo sobre as configurações epistêmicas do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA vítima ou testemunha de violência no Brasil.

O SGDCA decorre da articulação e da integração de instituições e instâncias do poder público na aplicação de mecanismos de promoção, defesa e controle, que concorram para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, cumprindo as normativas do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Mas, afinal, o que são sistemas? Em quais fundamentos se sustenta a concepção do SGDCA vítimas ou testemunhas de violência? A escolha de discutir o que é sistema, neste capítulo, tem a finalidade de localizar e situar a implementação de políticas públicas e seus desdobramentos. Para Sabatier (2007); Pressman, Wildavsky (1973); Howlett, Ramesh, Perl (2013); Lubell (2013); Lipsky (2019); Figueiredo (2015); Furtado (2015); Tessone (2015); e para Lotta (2019), entre outros autores, a implementação de políticas públicas ocorre em sistemas sociais complexos.

1.1 Sistemas sociais complexos e a implementação de políticas públicas

Os sistemas sociais referem-se às formas de organização em que as pessoas se relacionam, colaboram, comunicam e interagem dentro de uma sociedade. Eles são caracterizados pela interdependência e interconexão de seus elementos constituintes. Os sistemas sociais estão em constante interação e influência mútua, moldando as dinâmicas sociais e as relações humanas.

Ainda que não seja o objetivo principal do presente estudo, é importante conceber um sistema que não esteja descolado da própria episteme. Para isso, no campo das Ciências Biológicas, a Teoria Geral dos Sistemas – TGS, criada e desenvolvida por Ludwig von Bertalanffy (1901-1972), introduz o conceito fundamental de sistemas, nos quais os componentes estão em constante interação, sendo

[...] necessário estudar não somente partes e processos isoladamente, mas também resolver os decisivos problemas encontrados na organização e na ordem que os unifica, resultante da interação dinâmica das partes, tornando o comportamento das partes diferentes quando estudado isoladamente (Bertalanffy, 1973, p. 53).

A principal sustentação da TGS está apoiada na inter-relação eterna de determinados elementos, em que nenhum deles deve ser considerado de forma isolada, pois seu funcionamento só é compreendido na interação com o todo.

Bertalanffy (1973) contrapõe reducionistas da teoria da Ciência Clássica sobre a compreensão dos fenômenos, a partir de concepções das Ciências Biológicas, descobrindo que nem todo fenômeno pode e/ou deve ser explicado pela causalidade mecânica. Assim, um aceno associativo e integrativo, uma possível ponte dialógica na TGS se estabelece entre as Ciências Naturais e as Sociais.

Vivemos em sistemas e com eles! Os sistemas sociais assumem diferentes formas, tais como os políticos, econômicos, educacionais, de saúde, familiares, de garantia de direitos, entre outros. Cada sistema social possui as próprias regras, normas, valores e estruturas, que governam as interações e o seu funcionamento global. Além dos fatores sociais, os sistemas são influenciados por fatores culturais, econômicos, políticos e sócio-históricos, que moldam as dinâmicas e os padrões de comportamento no seu interior.

Para Giddens (2003), os elementos estruturais dos sistemas sociais são compostos de diversas forças sociais, logo, “todas as propriedades estruturais dos sistemas sociais são tanto facilitadoras quanto coercivas” (Giddens, 2003, p. 209). No campo da sociologia, o alemão Niklas Luhmann (1927-1998), instigado pelos biólogos chilenos Humberto R. Maturana (1928-2001) e Francisco Varela (1946-2001), na segunda fase da construção epistêmica dos sistemas sociais, incorpora a conceituação da teoria dos sistemas autopoieticos³.

“Teoria dos sistemas” é um conceito unívoco na discussão atual. Ele resume uma variedade de experimentos teóricos procedentes de disciplinas muito diferentes e que utilizam estímulos bastante distintos, podendo tratar-se de teoria das organizações, de biologia, de robótica, de inteligência artificial, de neurofisiologia ou de psicologia (Luhmann, 1997, p. 38).

³ Para Kunzler (2004, p. 128), sistemas autopoieticos derivam “Do grego, *auto* quer dizer ‘mesmo’ e *poien* significa ‘produzir’. Pode-se dizer que um sistema é autopoietico quando ele produz sua própria estrutura e todos os elementos que o compõem, incluindo o último elemento não mais passível de decomposição que, no caso dos sistemas sociais, é a comunicação e dos sistemas psíquicos é o pensamento. O sistema é constituído somente por elementos produzidos internamente. As estruturas do sistema são as únicas que podem determinar o que existe e o que é possível”.

Logo, a TGS não se limita a um único campo do conhecimento, pois se apresenta como uma abordagem teórica que pode ser adaptada e aplicada em diversas áreas de estudo.

Em “Sistemas Sociais” Luhmann trouxe os conceitos de “autopoiese”, “autorreferência”, “distinção” e “interpenetração”, além de ter feito uma distinção entre “sistemas psíquicos” e “sistemas sociais” – ele afirma que os “sistemas psíquicos” (as pessoas) não compreendem a essência e os blocos de construção de uma sociedade, e sim o seu mundo circundante (Mello, 2022, p. 63).

A adaptabilidade e flexibilidade, de fato, torna a TGS uma ferramenta de análise e compreensão da complexidade dos sistemas em diferentes contextos, ou seja, em organizações, organismos vivos, sistemas tecnológicos, ou até em fenômenos cognitivos e sociais.

A complexidade inerente aos sistemas sociais tem sido objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento. A teoria dos sistemas sociais complexos surgiu como uma abordagem interdisciplinar, que busca compreender as emoções, comportamentos emergentes e características adaptativas presentes nos sistemas sociais. As principais diferenças entre sistemas e sistemas sociais complexos estão na natureza de suas entidades e nas interações que os constituem.

Nos sistemas sociais complexos, a interação humana adiciona uma camada de complexidade significativa, tornando-os mais imprevisíveis e adaptativos. Como salienta Luhmann (1995, p. 7), “os sistemas sociais são, em suas operações, sistemas autônomos que geram o seu próprio significado e suas próprias estruturas”. O autor destaca a autonomia dos sistemas sociais, enfatizando que eles têm a capacidade de criar e de gerar as próprias regras, significados e estruturas, independentemente das motivações individuais dos atores, que compõem o sistema.

A visão de Luhmann (1995) sobre a autopoiese dos sistemas sociais ressalta sua natureza autorreferencial e sua capacidade de operar e de se autossustentar de forma autônoma. Essa perspectiva é fundamental para compreender a complexidade e a dinâmica dos sistemas sociais na contemporaneidade.

A implementação de políticas públicas em sistemas sociais complexos requer uma compreensão profunda das dinâmicas interconectadas e dos diversos atores envolvidos. Dada a natureza imprevisível e em constante evolução desses sistemas, é também concebível que as políticas sejam criadas em uma perspectiva

de abordagem adaptativa e flexível. Segundo Morin “a complexidade [como um elemento estrutural dos sistemas sociais] num certo sentido sempre tem relação com o acaso [...] coincide com uma parte de incerteza, seja proveniente dos limites de nosso entendimento, seja inscrita nos fenômenos” (Morin, 2005, p. 35).

No campo da implementação de políticas públicas, pensar em sistemas sociais complexos “exige uma abordagem que considere as interconexões e interdependências entre os elementos” (Morin, 2005, p. 89). Desse modo, é necessário considerar as múltiplas dimensões do fenômeno ao implementar uma política como a do SGDCA vítima ou testemunha de violência. Trata-se de um dos desafios das políticas públicas, que envolve não apenas avaliar os aspectos imediatos e visíveis do fenômeno, como identificar os fatores subjacentes e as relações entre eles.

1.2 Sistemas sociais complexos e o Sistema de Garantia de Direitos

A implementação está ancorada em um campo de análise, que tangencia a ideia de política pública como um processo que perpassa fases/etapas, tais como a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação (Lotta, 2019). Como nosso objeto de análise, a implementação de política pública é entendida como o momento da concretização e da materialização daquilo que foi proposto como oferta de atenção protetiva por parte do Estado. Entretanto, as observações de Arretche (1998, 2001) nos ajudam a compreender a distância significativa entre a oferta e o que, de fato, é oferecido pelas políticas públicas, ou seja, entre as narrativas e a materialização da proteção social.

Quanto mais complexa for uma política pública e mais transversal o objeto da atenção, “maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua execução e, por consequência, mais fortes serão as tendências à não-convergência”, nesse sentido, a implementação é vista “como um campo de incertezas” (Arretche, 2001, p. 48). As narrativas ingênuas, como propõe Arretche (2001), são representações sociais potentes “de” e “para” estudos. Por outro lado, no processo de implementação de uma política pública, as narrativas são compostas de potências e de ausências.

As narrativas, por sua vez, “conversam”, “dialogam”, quer dizer, relacionam-se com outras narrativas – de práticas, histórias, posições,

estratégias, operações políticas, processo orçamentário, editais, realizações etc. Muitas delas (por certo a maioria) estão ocultas, são os sujeitos ocultos com quem se conversa (Abreu, 2011, p. 145).

Pesquisando o que estava oculto, Lipsky (2019) alicerçou um campo de estudos profícuo com seu conceito de “burocracia de nível de rua”⁴, ao estabelecer uma narrativa epistemológica fundamental em torno das dinâmicas e das relações que os servidores públicos, culturalmente, constroem no espaço público de atendimento ao cidadão.

[...] as decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que eles estabelecem e os expedientes que eles criam para lidar com incertezas e pressões tornam-se efetivamente as políticas públicas que eles realizam. Afirimo que a política pública não é melhor entendida como sendo produzida nas legislaturas ou em recintos luxuosos de alto escalão. Essas arenas decisórias são importantes, é claro, mas elas não mostram a imagem completa. É preciso adicionar à variedade de lugares onde as políticas são feitas os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores de nível de rua (Lipsky, 2019, p. 17-18).

Rua (2009), considerando esse conceito, acentua que são funcionários de caráter administrativo, que atuam na linha de frente, lidando diretamente com o atendimento à população. Para a autora, os burocratas de nível de rua personificam a imagem da administração pública, exercendo um impacto significativo na implementação das políticas governamentais. Isso se deve à influência desses burocratas sobre o acesso à sua compreensão do que é público e de outros fatores relevantes. Importante destacar que as influências e discrepâncias em relação ao acesso, entre outros fatores, dizem respeito à discricionariedade⁵ exercida pelos burocratas de nível de rua.

Arretche (2001) explica que a discrepância entre os objetivos, o desenho e a operacionalização dos programas não estão relacionados às questões morais ou éticas de formuladores e implementadores (lembrando que implementadores de políticas públicas também formulam políticas públicas), mas a uma contingência do

⁴ Lipsky (2019, p. 37) define, como burocratas de nível de rua, “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho”.

⁵ Lotta e Santiago (2017, p. 25), evidenciam que “A discricionariedade também é determinada por elementos organizacionais, como a gestão, o controle, a relação de mando e obediência, a padronização de processos etc. A escolha discricionária dos agentes se dá dentro de parâmetros organizacionais específicos, nos quais se circunscrevem comportamentos individuais e coletivos, sejam eles internos ou externos à organização”.

processo de implementação, influenciada pelas decisões tomadas ao longo da cadeia de execução. É verdade que as discrepâncias decorrem de diversos fatores, incluindo complexidades técnicas, limitações de recursos, interpretações variadas das especificações, entre outros. Essas discrepâncias podem ocorrer independentemente das intenções morais ou éticas das pessoas envolvidas no processo.

Há que se reconhecer que os sistemas e os processos complexos nem sempre podem ser executados perfeitamente alinhados às intenções originais. Decisões tomadas ao longo da cadeia de execução, por motivos práticos, técnicos, políticos ou outros, podem resultar em desvios da intenção inicial. Isso é particularmente verdadeiro em ambientes complexos, por exemplo, de desenvolvimento de tecnologias, projetos de engenharia e implementação de políticas públicas.

Para Souza (2018, p. 24), “Se as principais definições de política pública podem ser sintetizadas como o governo em ação, a da implementação é a da política pública em ação”. Se uma política pública representa o conjunto de ações planejadas e decididas pelo governo, para resolver problemas e atender as necessidades da sociedade, a implementação⁶ é o momento em que essas políticas saem do papel e são efetivamente colocadas em prática.

Em outras palavras, a política pública em ação é a implementação concreta das decisões e diretrizes governamentais, onde os planos e objetivos traçados são traduzidos em ações práticas e reais ao longo do caminho. Nesse estágio ocorre a materialização das políticas e é quando os desafios e obstáculos práticos podem surgir, uma vez que a implementação lida com a complexidade do mundo real e a interação com os diversos atores e contextos sociais (SECHI, 2010). Portanto, enquanto a política pública representa o plano de ação formulado pelo governo, a implementação é o momento em que esse plano ganha vida e é executado, tornando-se a política pública em ação, impactando a sociedade positiva ou negativamente.

A implementação de uma política pública diante dos sistemas sociais complexos, do ponto de vista epistêmico, se comporta como um fenômeno complexo, multicausal, não-linear, policêntrico e acêntrico (Furtado, Sakawski, Tóvolli, 2015). Logo, pensar a implementação de políticas públicas é compreender que os sistemas

⁶ As fases do ciclo de uma política pública são construções conceituais.

sociais complexos exigem uma abordagem, que não se restrinja ao reducionismo e ao simplismo. Para Morin (2005), a complexidade

À primeira vista, é um fenômeno quantitativo, a extrema quantidade de interações e de interferências entre um número muito grande de unidades. [...] Mas a complexidade não compreende apenas quantidades de unidade e interações que desafiam nossas possibilidades de cálculos: Ela compreende também incertezas, indeterminações, fenômenos aleatórios. A complexidade num certo sentido sempre tem relação com o acaso. Eliminar os aspectos da complexidade provoca o risco da cegueira (Morin, 2005, p. 112).

É preciso expandir a compreensão do papel das políticas públicas, para uma visão que vai além da processualidade do *policy cycle*⁷, ou, como propõem Serafim e Dias (2012), considerar que a análise dessas políticas ultrapassa a simples avaliação do conteúdo, aprofundando o estudo do contexto político, social e econômico. A compreensão do processo de construção de uma política pública é essencial para identificar os interesses, valores e pressões, que influenciam sua criação, e para garantir que ela atenda, de fato, às necessidades e demandas da sociedade.

Sistemas complexos são compostos por um grande número de agentes heterogêneos que agem localmente, seguindo regras simples, sob racionalidade limitada, sem controle central e em constante adaptação e aprendizagem. Há, portanto, uma contradição fundamental com a noção padrão de política pública, que pressupõe que as decisões de planejamento ideais podem ser feitas considerando todas as opções *ex-ante*, pesando custos e benefícios e levando em conta incertezas ao atribuir probabilidades para todas as contingências possíveis (Mueller, 2015, p. 294).

Ao implementar políticas públicas em sistemas sociais complexos, é importante considerar a interconexão e interdependência dos diversos elementos desse sistema. Como evidencia Souza (2018, p. 52), a “fase da implementação é crucial porque não existe garantia de que, uma vez aprovada, a política pública será implementada”.

As políticas devem ser projetadas de forma integrada, levando em consideração os aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Entretanto, tais

⁷ Para Silva e Melo (2000, p. 4), a visão “clássica do ciclo de política (*policy cycle*) não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política”. Em outras palavras não o considera como um processo contínuo e complexo. A implementação é vista, principalmente, como um jogo de uma única rodada, onde a ação governamental é implementada de forma hierárquica, partindo do topo para a base (*top-down*)”.

aspectos não são uniformes e concomitante na consolidação de uma política pública, pois são tangenciados pela relação desigual e exploratória produzida socialmente no sistema capitalista, sendo este modelo o precursor da desordem desprotetiva da vida humana. Além disso, é crucial considerar os impactos que essas políticas podem ter em diferentes grupos sociais, especialmente, os mais vulneráveis. É o efeito e o defeito do sistema capitalista, a ordem e desordem em cena. Nesse sentido, a abordagem multidimensional torna-se fundamental, por compreender a complexidade dos sistemas sociais e as diversas variáveis que os influenciam. Isso implica uma visão holística, em que as políticas públicas são concebidas de maneira abrangente, considerando os efeitos imediatos e os desdobramentos a médio e longo prazos.

A implementação de políticas públicas em sistemas sociais complexos requer uma abordagem colaborativa e participativa, envolvendo diferentes atores sociais e setores governamentais. Assim, é preciso promover a cooperação entre órgãos governamentais, setor privado, organizações da sociedade civil e comunidades locais, garantindo que as políticas sejam adaptadas às necessidades específicas de cada contexto.

Os desafios para que isso aconteça na realidade perpassa compreender o que discorreremos sobre os “(de) efeitos” da fragmentação do saber que consolidou a superespecialização bem como reforçou a complexidade dos sistemas protetivos. Logo, a interdisciplinaridade se coloca como alternativa teórica e metodológica para intervenções ampliadas e protetivas. Vejamos, por exemplo, as experiências interventivas nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, onde as diretrizes organizativas das intervenções profissionais são comuns para os assistentes sociais, psicólogos, educadores sociais e demais profissionais que compõem os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A construção de uma visão ampla sobre o papel das políticas públicas na contemporaneidade exige o estudo dos sistemas sociais complexos e uma abordagem interdisciplinar, que considere as múltiplas dimensões e interações presentes.

A pesquisa em sistemas sociais complexos deveria ser um esforço interdisciplinar, porém a regra, ao invés da exceção, tem sido a de dividir o conhecimento em disciplinas. É importante mencionar que, em alguns casos, diferentes disciplinas têm recorrido às mesmas ferramentas com o intuito de alcançar algum nível de descrição de sistemas variados. Esses avanços, infelizmente, têm sido quase que sistematicamente ignorados por outros campos do conhecimento,

impedindo uma “polinização cruzada” (*cross-pollination*) entre eles (Tessone, 2015, p. 158).

Para além da interdisciplinaridade, a teoria dos sistemas sociais complexos fornece uma compreensão valiosa das interações entre as políticas públicas e seus ambientes sociais. Essa contribuição de Tessone (2015) angaria o olhar interdisciplinar, que seja na fronteira das disciplinas ou para se aproximar de leitura de polinização cruzada.

O que destaca Luhmann (1997), é que assumimos como referência epistêmica para dialogar sobre a autorreferencialidade dos sistemas sociais e de sua complexidade, o que reverbera em perceber e identificar que os sistemas sociais são autônomos e autorreferenciais, portanto, possuem a capacidade de operar independentemente de influências externas: “A implementação de políticas públicas deve levar em conta a autorreferencialidade dos sistemas sociais. As políticas devem ser concebidas de forma a se adequarem à lógica interna do sistema social específico em que estão inseridas” (Luhmann, 1997, p. 175).

Para o SGDCA vítima ou testemunha de violência, a autorreferencialidade está, principalmente, normatizada no Decreto 9.603/2019, e isso se torna um grande problema dada as disparidades territoriais de ausências e de potencialidades. Essa abordagem ressalta a importância de considerar a dinâmica interna dos sistemas sociais e suas características específicas ao formular e implementar políticas, pois cada sistema social possui sua lógica e estrutura e as políticas devem se ajustar a essas peculiaridades.

Segundo Arretche (2001), a implementação de políticas públicas é um campo de incertezas e de complexidades que envolve múltiplos atores, níveis de governo e interações:

Em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes. Portanto, quanto mais complexo um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua execução e, por consequência, mais fortes serão as tendências à não-convergência (Arretche, 2001, p. 48).

Como um campo complexo, ele envolve sistemas igualmente complexos, operacionalizados em subsistemas complexos por um amplo conjunto de atores e interesses (Mitnick; Backoff, 1984). As tentativas reducionistas que se utilizam de

instrumentos e teorias simplistas para compreender fenômenos complexos estão fadadas ao fracasso (Mueller, 2005).

Essa aproximação com o conceito de complexidade enseja olharmos as particularidades do sistema protetivo em análise e dialogarmos sobre suas especificidades à luz da desterritorialização, ou seja, dos véus que imantam a direção da análise do processo de implementação de uma política pública. A complexidade do fenômeno e a da fragmentação da proteção social em subsistemas são avenidas largas, que alinham nossas atenções em direção à implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência.

O Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente é fruto de um movimento social protetivo plural, elaborado a partir das demandas de diversas frentes voltadas à configuração da proteção social à criança e ao adolescente, como corporeidades⁸ sujeitos de direitos.

Em 1992 aconteceu o III Encontro Nacional da Rede de Centros de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente - CEDECA, na cidade de Recife, Pernambuco. Foram trinta participantes, incluindo os expositores Wanderlino Nogueira Neto, Edson Sêda, Emílio Garcia Mendez, Luiz Carlos Figueiredo e Olga Câmara, que debateram a identidade dos Centros de Defesa e suas relações com os movimentos sociais. Como resultado desse encontro, foi proposto o “Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral”, pelo Centro Dom Helder Câmara – CEDHC, primeiro livro sistematizado no Brasil, que discutiu o SGDCA, além disso, a nomenclatura também foi cunhada nesse encontro nacional. Como explica Nogueira Neto (1999):

Essa “política de atendimento de direitos” (enquanto estratégia de qualificação do atendimento direto de necessidades básicas, como direito e de garantia desses direitos), no fundo, é parte de um verdadeiro sistema estratégico jurídico-político institucional para garantir os direitos da infância e da adolescência que articula/ integra tanto (Nogueira Neto, 1999, p. 49).

⁸ Para Marandola, Bernardes e Paula (2022, p. 1), “A corporeidade, como expressão de formas de existência e alteridade, contribui para o reconhecimento da diversidade e para combater ditames epistemológicos e formas enviesadas de construção da racionalidade europeia-ocidental, que arvorou para si uma posição neutra e ‘desencarnada’, a qual opera como disfarce de sua corporeidade implícita: masculina, branca e heterossexual. Nesse sentido, o aceno à corporeidade é, também, uma estratégia de descolonização e de combate às geopolíticas do conhecimento”.

E, como sistema estratégico, integra o Poder Judiciário e o Ministério Público na área de política de direitos, situado no que se denominou Sistema de Garantia de Direitos (Nogueira Neto, 1999).

Nesse sentido passou-se a usar a expressão “sistema de garantia de direitos”, fazendo-se aí uma interpretação sistemática e teleológica do Estatuto,

- para dar um sentido mais organizacional a essa chamada “política de atendimento (garantia) de direitos de crianças e adolescentes”, enquanto promoção de direitos;
- para incluir o campo da “administração de justiça a crianças e adolescentes” ou “acesso à justiça” (cfr. Estatuto) e
- para ressaltar a necessidade de se fortalecer o controle externo e difuso da sociedade civil, sobre tudo isso. Tem-se usado essa expressão para permitir uma visão de conjunto mais clara de todo o Estatuto, como um “sistema de normas gerais de proteção integral” (em que pese, não propriamente um Código ou uma Consolidação e não propriamente como uma lei orgânica setorial, como a do Sistema Único de Saúde ou da Assistência Social ou da Educação) (Nogueira Neto, 1999, p. 50).

O autor elabora profícua construção conceitual, para enfatizar que o SGDCA fosse configurado como um subsistema interligado e transversal a outros sistemas, correspondendo à doutrina da proteção integral consolidada no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Segundo Nogueira Neto (2007), o ECA não estabeleceu o SGDCA, mas foi preeminente para as regulações das Convenções posteriores.

Em verdade, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em nenhum momento, é suficientemente claro quanto a esse “*Sistema de Garantia de Direitos*”: trata-se mais de uma inferência, especialmente a partir dos artigos 86 a 90 e de uma transposição dos modelos, internacional e regional (interamericano). Esse Sistema nasce muito mais do espírito da Convenção sobre os Direitos da Criança do que propriamente do texto do Estatuto. Mas, mesmo assim, não se pode negar que o Estatuto dispõe inquestionavelmente sobre “*proteção de direitos*” (Nogueira Neto, 2007, p. 42-43).

Nogueira Neto (1999) sinaliza que a estratégia do SGDCA é sistêmica e singular.

Nesse contexto, nunca se falou em Sistema no sentido tradicional, como no modelo do “Sistema Nacional do Bem-Estar do Menor”, capitaneado pela extinta FUNABEM. Mas sim, como uma estratégia sistêmica, como um plano de ação para promoção e defesa de direitos (principalmente em rede). Em modelo singular, a ser fomentado, alavancado e coordenado em nível nacional, pelo atual Departamento da Criança e do Adolescente (Secretaria Nacional dos Direitos

Humanos) subordinado ao Ministério da Justiça e a ter também suas diretrizes gerais, formuladas e avaliadas e suas instituições operacionalizadoras específicas, acompanhadas e monitoradas, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, vinculado ao mesmo Ministério (Nogueira Neto, 1999, p. 51).

Tudo o que decorre disso, posteriormente, é consequência desse processo reflexivo e balizador; são conceitos complementares que afinam, refinam e dão corpo ao sistema protetivo. Para Farinelli e Pierini (2016, p. 65), o SGDCA “trata-se de um sistema estratégico, para além de um sistema de atendimento complexo em sua estruturação, que deve promover ações que viabilizem a prioridade do atendimento à infância em qualquer situação”.

Do ponto de vista normativo, a configuração, a competência e a finalidade do SGDCA estão regulamentadas pela Resolução n. 113 de 2006⁹ do CONANDA, que foi alterada pela Resolução n. 117 de 2006, especialmente, ao estabelecer três eixos estratégicos: defesa, promoção e controle da efetivação dos direitos humanos. A Resolução n. 113 (Anexo 02) define o SGDCA:

Art.1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente **constitui-se na articulação e integração** das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil **na aplicação dos instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle** para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, estadual Distrital e Municipal (Brasil, 2006 - grifos nossos).

O sistema, em construção operacional permanente, é constituído pela articulação e integração de instituições e instâncias do poder público na aplicação de mecanismos de promoção, defesa e controle, para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, cumprindo as normativas do ECA.

Nesta dimensão de articulação e integração de instituições e instâncias de poder reside uma complexidade para a implementação do SGDCA, que possui três eixos organizativos de distribuições de competências, de princípios e diretrizes destas

⁹ A Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006, “Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Disponível em: www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view. Acesso em: 04/07/2024.

instâncias de poder, aliás, complexidade está, para todas as etapas do ciclo de uma política pública.

Nogueira Neto (2007) chama a atenção para o risco de reducionismo dos três eixos do SGDCA: quando utilizam e/ou fortalecem a operacionalização e a implementação de apenas um deles, como se fosse um mecanismo estratégico do sistema protetivo. Para o autor,

[...] passaram-se a reforçar mais os mecanismos de "garantia de direitos" e, por via de consequência, a denominar-se a genérica "promoção e proteção de direitos", como "garantia de direitos". A questão não é tanto de rotulação ou de conjuntural prevalência estratégica de uma linha ... até aí tudo bem! Na verdade, é preciso que a utilização de uma expressão ou a priorização estratégica de uma linha ("garantia ou defesa de direitos") não sejam feitas em absoluto detrimento dos outros dois tipos de mecanismos, também imprescindíveis: isto é, (a) dos mecanismos de "promoção" da efetivação dos direitos e (b) dos mecanismos de "controle" (tanto dessa "promoção", quanto dessa "defesa" ou "garantia") (Nogueira Neto, 2007, p. 41).

É imperativo destacar a visão epistêmica de Nogueira Neto (2007) ao indicar a necessidade da implementação horizontal dos três eixos estratégicos¹⁰ (promoção do direito, defesa do direito e controle social), de modo simultâneo e harmônico para a efetividade do SGDCA. Em síntese, os três eixos estratégicos do SGDCA reúnem um conjunto de princípios, diretrizes, competências e ações tendo em vista a efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Para Rezende (2013, p. 03), "o sistema não é uma instituição, mas uma forma de ação, na qual cada um conhece seu papel, além de conhecer o papel dos

¹⁰ Com base na Resolução n. 113/2006 do CONANDA, os três eixos estratégicos são: Defesa dos Direitos Humanos (Art. 5): Este eixo tem como objetivo principal garantir o acesso à justiça para crianças e adolescentes, envolvendo o uso de instâncias públicas e mecanismos jurídicos, para proteger e fazer valer os direitos humanos da infância e da adolescência. Busca assegurar que esses direitos sejam exigíveis e aplicáveis em situações concretas, com foco na proteção legal. Promoção dos Direitos Humanos (Art. 14): Este eixo estratégico se concentra no desenvolvimento da "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente", vistos por exemplo, nos Art. 86 e art. 90 do ECA. Ele visa promover e proteger os direitos humanos das crianças e adolescentes de forma abrangente e integrada. Isso envolve a coordenação de políticas públicas em diversos setores, incluindo infraestrutura, instituições, economia e bem-estar social, para garantir a integralidade dos direitos desses jovens. Controle da Efetivação dos Direitos Humanos (Art. 21): Neste eixo, o foco está no controle das ações públicas voltadas para a promoção e a defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente. Esse controle é realizado por meio de instâncias públicas colegiadas, que garantem a participação igualitária de órgãos governamentais e entidades sociais. Isso inclui conselhos dos direitos de crianças e adolescentes, conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas, bem como órgãos de controle interno e externo, conforme previstos na Constituição Federal de 1988. O controle social é exercido pela sociedade civil por meio de suas organizações representativas.

demais, percebendo e articulando as ligações, relações e complementaridades destes papéis”.

O sistema em questão não é uma entidade ou organização, mas uma maneira de agir e operar na qual cada participante compreende não apenas o próprio papel, como também as funções desempenhadas pelos outros. Além disso, Rezende (2013) destaca a importância de reconhecer e coordenar as conexões, relações e interações entre esses papéis, para que o sistema funcione de forma eficiente. Como veremos no próximo capítulo, a SGD, como forma de ação, se desdobra e particulariza a atenção à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência.

CAPÍTULO 2: O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE VÍTIMA OU TESTEMUNHA DE VIOLÊNCIA

O SGDCA vítima ou testemunha de violência torna-se um subsistema específico, um braço, ou abraço, protetivo para as situações descritas (normatizadas) pelo conjunto legal (lei e decreto), em relação às violências contra a corporeidade da criança e do adolescente. A trajetória sócio-histórica, que culmina na criação da Lei n. 13.431/2017¹¹, está diretamente relacionada à evolução do reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, como também da corporeidade da infância e da adolescência. Os corpos têm voz e expressam as marcas das experiências e dos atravessamentos vivenciados nas dinâmicas familiares, territoriais e globais.

A situação da violência contra crianças e adolescentes no Brasil é resultado da forma como a sociedade percebe o papel da infância e da adolescência (RIZZINI, 2008), especialmente, no contexto da modernidade¹² e de seus desdobramentos. Os corpos na infância e na adolescência possuem diferentes representações ao longo da trajetória humana, que refletem como a sociedade expressa seu entendimento sobre esses períodos da vida. Desde a concepção do adulto em miniatura, prevalente até meados do século XIX, a infância como constructo social perpassa a identificação do desenvolvimento humano e as fases de aquisição de habilidades cognitivas, físicas, emocionais, sociais e culturais (Ariès, 1978), ou seja, quando adquirimos novas representações sociais.

No entanto, ao longo dos anos, percebeu-se a necessidade de avançar ainda mais na proteção de crianças e adolescentes em situação de violência, especialmente, no que diz respeito ao enfrentamento da violência sexual e de outras formas de violência intrafamiliar. Essa percepção foi impulsionada por diversos

¹¹ Lei n.13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/463645/> Acesso em: 22/09/2023.

¹² A modernidade provocou uma série de mudanças significativas nas estruturas sociais e nas formas de vida. Em "As Consequências da Modernidade", Giddens (1990) argumenta sobre a crescente importância da individualidade e do autoconhecimento na sociedade moderna, enfatizando como os indivíduos são desafiados a moldar suas identidades em meio a um mundo em constante mudança. Trata-se de obra fundamental para a compreensão das transformações sociais e culturais provocadas pela modernidade.

fatores, incluindo o aumento¹³ das denúncias de violência e de abuso contra crianças e adolescentes, bem como pela mobilização de movimentos sociais e de organizações que lutam pelos direitos da infância.

Assim como a Resolução n. 113/2006 instituiu o SGDCA, a Lei n. 13.431/2017 estabelece princípios e objetivos, conceitos e padronizações, estrutura e procedimentos, competências e atribuições, para as crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Dialogar sobre as especificidades da legislação nos auxilia a pensar nos desafios da implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência e, pelo próprio processo de implementação, a pensar na discricionariedade e nas forças decorrentes das dinâmicas institucionais na efetividade das políticas públicas.

2.1 A construção social sobre a violência contra a corporeidade da criança e do adolescente no Brasil

Passados onze anos da regulação do SGDCA, implantou-se o SGDCA específico para vítimas ou testemunhas de violência, amparado pela Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017, elaborada a partir do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 21/2017, proposto pela deputada Maria do Rosário (PT/RS), e coassinada por mais dez parlamentares. A implantação da legislação tem como pano de fundo político os acordos bilaterais entre Brasil (governo Temer) e Suécia (Rei Carlos XVI Gustavo), firmados na Conferência Nacional da Indústria - CNI em relação a investimentos econômicos e novas tecnologias. Como pauta social, o casal real participou da abertura do Fórum Global da Criança na América do Sul e, atendendo ao pedido da, então, primeira-dama, Marcela Temer, e aos interesses da Rainha Silvia, fundadora da *Childhood* no Brasil¹⁴, Temer assinou o projeto de autoria da deputada Maria do Rosário, no Senado Federal.

¹³ Dados do Canal Disque 100, do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, registrou um aumento de 24% nas denúncias de violência contra criança e adolescente. Os dados comparam as denúncias do primeiro semestre de 2023 com os dados do primeiro semestre de 2022. No primeiro semestre de 2023, foram registradas 97.341 denúncias de violência contra crianças e adolescentes no país, contra 78.248 denúncias de violência contra crianças e adolescentes no primeiro semestre de 2022.

¹⁴ Em 1999, a Rainha Silvia da Suécia fundou a *Childhood* Brasil, uma organização que faz parte da *World Childhood Foundation*, com escritórios no Brasil, Suécia, Alemanha e Estados Unidos. A instituição é certificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A *Childhood* Brasil foi criada com o objetivo de promover a proteção e os direitos das crianças, especialmente daquelas em situação de vulnerabilidade e violência. A organização oferece apoio, recursos e programas, que contribuem para um ambiente seguro e saudável aos atendidos. Sua

Quero comunicar às majestades que a Marcela, minha mulher, da semana passada para cá, insistiu enormemente para que eu desarquivasse um projeto que já estava no Senado Federal, que estabelece um sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítimas ou testemunhas da violência", disse. Temer afirmou que Marcela "conseguiu" o que queria, com a votação do projeto no Senado em regime de urgência. "Em homenagem às suas majestades, sancionarei publicamente aqui em São Paulo durante o Fórum este projeto", disse o presidente¹⁵.

Como pano de fundo, a legislação engendra as experiências do Depoimento Sem Dano¹⁶, que tornou-se depoimento social, a partir das vivências de "escuta" de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual no Sistema Judiciário. Para Azambuja (2004), os esforços envidados em reconhecer os direitos humanos de crianças e adolescentes e a corporeidade da infância e da adolescência, situacionalmente, devem ser compreendidos na trajetória sócio-histórica dos esforços propulsores da proteção social legal.

As conquistas constitucionais de 1988 e o estatuto da Criança e do Adolescente não podem ser vistos como ponto de chegada. Representam, de um lado, o aprendizado do passado, e de outro, simbolizam a força propulsora de um novo tempo, que apenas lança seus primeiros alicerces na história do Brasil (Azambuja, 2004, p. 53).

Na perspectiva sócio-histórica, o olhar sobre a condição da corporeidade da criança e do adolescente surge do esforço pós-invasão colonialista europeu, de

atuação busca prevenir e enfrentar diferentes formas de violência, trabalhando em parceria com outras instituições, governos e a sociedade civil. Disponível em: <https://www.childhood.org.br/quem-somos/#intro>. Acesso em: 22/09/2023.

¹⁵ Diário de Pernambuco. Desenvolvimento e crescimento no Brasil já começaram. Agência Estado. 03/04/2017. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2017/04/desenvolvimento-e-crescimento-no-brasil-ja-comecaram-diz-temer.html>. Acesso em: 22/09/2023.

¹⁶ A técnica do "Depoimento Sem Dano" originou-se em 2003, no Estado do Rio Grande do Sul, pelo Juiz de Direito da 2ª Vara da Infância e Juventude, Dr. José Antonio Daltoé Cezar. Ela surgiu como resposta às dificuldades encontradas durante a inquirição de crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual, porque muitas informações fornecidas não se confirmavam em juízo, levando a constrangimentos e, frequentemente, à insuficiência de provas. Inicialmente, essa técnica era uma experiência individual do magistrado e não estava respaldada pelos tribunais. A primeira audiência teve um custo compartilhado pelos envolvidos no processo. Com o sucesso dessa abordagem, a Comarca de Porto Alegre passou a dispor de um ambiente adequado para a realização do "Depoimento Sem Dano," equipado com recursos tecnológicos e, posteriormente, esse método foi adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, recebendo apoio financeiro e estrutural. Na medida em que se provou eficaz, a técnica se expandiu para outros tribunais, como o de São Paulo, até que, em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a endossou com uma nova nomenclatura: "Depoimento Especial." Através da Recomendação n. 33 de 23 de novembro de 2010, o CNJ sugere, tornando-se uma prática institucionalizada em todo o Brasil, a criação de ambientes especiais, que atendam às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, proporcionando segurança durante os depoimentos.

reconhecê-las como sujeitos de direitos. O que queremos reforçar é a enorme violência social contra a infância e a adolescência e o quanto a legislação e/ou as convenções atuais situam no espaço-tempo o ser-criança-no-mundo. É um grito entalado na garganta, um tapa na cara, um descortinamento da história social da criança no Brasil e de como chegamos onde estamos e porque chegamos a um Sistema de Garantia de Direitos específico às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

Na primeira etapa, investigamos alguns eventos e destaques sobre as legislações específicas, que mencionam criança, infante e/ou menor¹⁷, pós-invasão colonialista europeia na Pindorama¹⁸. A obra História das Crianças no Brasil, organizada por Mary Del Priore (2010), sistematiza e reconstrói, de forma decolonial, os passos das violências sofridas pelas corporeidades da criança e adolescente portugueses e indígenas, na construção social do que chamamos Brasil. Sobre a trajetória da violência constituída no Brasil, vejamos alguns apontamos no Quadro 1.

Quadro 1 - Brasil Colônia: 10 fatos sobre a tragédia da invasão portuguesa

A HISTÓRIA TRÁGICO-MARINHA
<p>1) Povoamento do Brasil, principalmente após 1530. Crianças são embarcadas nas navegações na condição de grumetes ou pajens, por determinação do Rei;</p> <p>2) As crianças eram violentadas sexualmente, mesmo quando acompanhadas dos pais. As meninas virgens eram preservadas, pois eram encomendas de casamento dos súditos da Coroa;</p> <p>3) Quando os navios eram atacados por piratas de outros países, as crianças eram exauridas em trabalhos escravos e exploradas sexualmente até a morte;</p> <p>4) O ser-criança-no-mundo feudal percebia a menina como fêmea e o menino como macho, uma classificação análoga aos animais, principalmente, nas famílias pobres;</p> <p>5) As crianças entre nove e dezesseis anos de idade, órfãos e filhos de famílias de pedintes, eram recrutadas para servirem de grumetes nas embarcações. Do ponto de vista social, as condições de pobreza de Portugal reforçavam o alistamento voluntário dos filhos pelos próprios pais;</p> <p>6) Um dos métodos adotados pela Coroa portuguesa era o do rapto de crianças judias, para serem grumetes nos navios. Enquanto os ingleses utilizavam escravos adultos, os portugueses usavam crianças;</p> <p>7) Os pajens, em número menor nas embarcações, serviam nas atividades menos rudes, com melhores condições de sobrevivência;</p> <p>8) As órfãs do Rei eram meninas e mulheres, entre catorze e trinta anos, acolhidas nos orfanatos de Lisboa e do Porto para constituírem famílias, com maior incidência</p>

¹⁷ Terminologia encontrada nas leis e decretos nos governos da monarquia e da república.

¹⁸ Pindorama era o nome utilizado pelos indígenas tupi-guarani, que significa "Terra das Palmeiras".

na Índia do que no Brasil. Sofriam processos de violência iguais aos das outras meninas;

9) Existiam as crianças que acompanhavam suas famílias, que tinham melhores condições de alimentação, mas que também eram vulneráveis a possíveis estupros;

10) As crianças sofriam com os conflitos decorrentes da fragilidade do cruzamento dos mares até o novo mundo.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do texto de Ramos (2015).

Da doutrinação cristã dos povos indígenas, a escravidão e a república proclamada logo após a “falsa abolição”, que perdurou por séculos, e longe de repetir a historização já constituída por Mary Del Priore (2010), vemos que os marcos históricos evidenciam que constituímos uma cultura de dominação, de preconceitos e agressividade contra a corporeidade da criança e do adolescente. Do ponto de vista da proteção social, a Constituição Cidadã de 1988 ajusta a bússola em direção à formulação, de fato, de narrativas sobre as crianças e os adolescentes vistos como sujeitos de direitos e, mais ainda, de marcas de luta e de enfrentamentos à cultura historicizada.

Figura 1 – Trajetória protetiva pós 1988



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

2.2 A base normativa do SGDCA vítima ou testemunha de violência

A base de sustentação está ancorada na Lei n. 13.431/2017, que normatiza e organiza o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência, com enfoque em duas grandes diretrizes de atenção à infância e à adolescência: criar mecanismos para a prevenção e coibir a violência por meio de medidas de assistência e proteção à criança e ao adolescente em situação de violência¹⁹. De acordo com seu Artigo 29, a Lei n. 13.431/2017 entrou em vigor após um ano da sua publicação oficial e estabeleceu o prazo de seis meses, ou 180 dias, do início de sua vigência, para que Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecessem, no âmbito de suas responsabilidades, normas de funcionamento do sistema protetivo. Com a adequação das normas de funcionamento sobre a implementação do sistema protetivo e passado o prazo de vigência, a Lei foi regularizada através do Decreto Federal n. 9.603, de 10 de dezembro de 2018²⁰.

¹⁹ A Lei n. 13.431, de 04 de abril de 2017, versa em seu artigo 4 a tipificação das violências consideradas crime contra a criança e ao adolescente. Dada a necessidade da padronização conceitual acreditamos ser importante mencioná-las. Art. 4º Para os efeitos desta Lei, sem prejuízo da tipificação das condutas criminosas, são formas de violência: I - violência física, entendida como a ação infligida à criança ou ao adolescente que ofenda sua integridade ou saúde corporal ou que lhe cause sofrimento físico; II - violência psicológica: a) qualquer conduta de discriminação, depreciação ou desrespeito em relação à criança ou ao adolescente mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, agressão verbal e xingamento, ridicularização, indiferença, exploração ou intimidação sistemática (*bullying*) que possa comprometer seu desenvolvimento psíquico ou emocional; b) o ato de alienação parental, assim entendido como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente, promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou por quem os tenha sob sua autoridade, guarda ou vigilância, que leve ao repúdio de genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculo com este; c) qualquer conduta que exponha a criança ou o adolescente, direta ou indiretamente, a crime violento contra membro de sua família ou de sua rede de apoio, independentemente do ambiente em que cometido, particularmente quando isto a torna testemunha; III - violência sexual, entendida como qualquer conduta que constranja a criança ou o adolescente a praticar ou presenciar conjunção carnal ou qualquer outro ato libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não, que compreenda: a) abuso sexual, entendido como toda ação que se utiliza da criança ou do adolescente para fins sexuais, seja conjunção carnal ou outro ato libidinoso, realizado de modo presencial ou por meio eletrônico, para estimulação sexual do agente ou de terceiro; b) exploração sexual comercial, entendida como o uso da criança ou do adolescente em atividade sexual em troca de remuneração ou qualquer outra forma de compensação, de forma independente ou sob patrocínio, apoio ou incentivo de terceiro, seja de modo presencial ou por meio eletrônico; c) tráfico de pessoas, entendido como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da criança ou do adolescente, dentro do território nacional ou para o estrangeiro, com o fim de exploração sexual, mediante ameaça, uso de força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, aproveitamento de situação de vulnerabilidade ou entrega ou aceitação de pagamento, entre os casos previstos na legislação; V - violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluídos os destinados a satisfazer suas necessidades, desde que a medida não se enquadre como educacional. ([Incluído pela Lei nº 14.344, de 2022](#)).

²⁰ Brasil. Decreto Federal n. 9.603, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente

A organização prevista pelo SGDCA vítima ou testemunha de violência, do ponto de vista legal, reconhece os três eixos previstos na Resolução n. 113/2006, pois ao definir papéis e competências trata, de fato, como funções postas e não se repetem os três eixos no novo sistema. Compreende-se, como algo dado, “os lugares” de atuação das instituições nos três eixos, agregando a função da detecção dos sinais de violência.

Art. 7º Os órgãos, os programas, os serviços e os equipamentos das políticas setoriais que integram os eixos de promoção, controle e defesa²¹ dos direitos da criança e do adolescente compõem o sistema de garantia de direitos e são responsáveis pela detecção dos sinais de violência (Brasil, 2018).

Nesta pesquisa não reduzimos o SGDCA vítima ou testemunha de violência aos três eixos, dada a complexidade dos fenômenos da violência, da implementação de uma política pública e da complexidade dos sistemas. Entretanto, algumas direções podem auxiliar a leitura e/ou aproximação continuada dessas complexidades, por exemplo, não compreendendo a sustentação operativa das ações somente na leitura das legislações, pois em suas especificidades de sustentação e organização, existe um universo processual importante e significativo de leitura.

Longe de padronizar qualquer caminho metodológico, mas próximo de dialogar sobre caminhos metodológicos a seguinte proposta analítica não expressas no arcabouço legislativo do SGDCA vítima ou testemunha de violência, e que considero importante discutir, são:

vítima ou testemunha de violência. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9603.htm. Acesso em: 22/09/2023.

²¹ Para conhecer os órgãos, os programas e os equipamentos que compõem os eixos de promoção, controle e defesa de direitos veja os artigos n. 6 ao 23 da Resolução do CONANDA n. 113 de 2006.

Figura 2 – Caminhos



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

1. **Hierarquia e Coordenação:** O SGDCA vítima ou testemunha de violência é organizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança – CMDCA e tem uma estrutura hierárquica, que permite a coordenação entre os diferentes órgãos e instituições envolvidos, portanto, ele organiza e estabelece diretrizes e políticas gerais para a rede. A Lei n. 13.431/2017 não cita diretamente o CMDCA como coordenador do Sistema, apesar de consubstanciar a necessidade de articular e ordenar as ações das políticas públicas: “Art. 14. As políticas implementadas nos sistemas de justiça, segurança pública, assistência social, educação e saúde deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral às vítimas de violência” (Brasil, 2017).

A atribuição da competência do CMDCA aparece no Decreto n. 9.603/2018 também de forma reduzida, pois apenas constitui o Comitê de Gestão Colegiada:

Art. 9º Os órgãos, os serviços, os programas e os equipamentos públicos trabalharão de forma integrada e coordenada, garantidos os cuidados necessários e a proteção das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, os quais deverão, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto:
I - instituir, preferencialmente no âmbito dos conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, o comitê de gestão colegiada da rede de

cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, com a finalidade de articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento e o aprimoramento da integração do referido comitê [...] (Brasil. Decreto n. 9.603, 2018).

2. **Articulação Interinstitucional:** A articulação entre os diversos atores do SGDCA é uma das exigências para a sua implementação e efetividade. Na Lei n. 13.431/2017 a interação recebe destaque no “Título IV da Integração das Políticas de Atendimento”; entretanto, neste título, há uma mistura dos procedimentos operacionais das políticas públicas às vítimas de violência com a determinação da criação de programas integrais e coordenados.
3. **Sistemas de Informação:** A implementação de sistemas de informação é importante para o registro e acompanhamento de casos de violência. Isso permite que diferentes agências e profissionais compartilhem informações relevantes de maneira segura e eficiente, garantindo que as crianças e adolescentes recebam a assistência necessária. Um instrumento que também pode evitar a revitimização²² das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.
4. **Capacitação e Formação:** Profissionais de diferentes áreas, como assistentes sociais, psicólogos, conselheiros tutelares, professores, policiais e advogados, devem receber capacitação específica para aprenderem a lidar com casos de violência contra crianças e adolescentes. Isso inclui treinamento sobre os direitos da criança, técnicas de entrevista apropriadas às vítimas de violência, abordagens terapêuticas adequadas e os procedimentos legais instituídos pelas políticas sociais.
5. **Protocolos e Diretrizes:** A criação de protocolos e diretrizes claras é importante por serem instrumentos que parametrizam, porém, não devem restringir a orientação à atuação de profissionais e instituições envolvidas. Esses protocolos podem abordar desde a identificação e o registro de casos até os procedimentos legais e de atendimento psicossocial.

²² Por revitimização consideramos o “discurso ou prática institucional que submeta crianças e adolescentes a procedimentos desnecessários, repetitivos, invasivos, que levem as vítimas ou testemunhas a reviver a situação de violência ou outras situações que gerem sofrimento, estigmatização ou exposição de sua imagem”. Art. 5, Inciso II do Decreto n. 9.603/2018.

6. **Monitoramento e Avaliação:** É importante estabelecer sistemas de monitoramento e avaliação para acompanhar a efetividade e a eficácia das ações do SGDCA. Isso inclui compreender a implementação como um processo.
7. **Orçamento adequado:** Garante que o SGDCA funcione de forma eficaz, portanto, é necessário alocar recursos financeiros suficientes para todas as instâncias envolvidas, desde a capacitação de profissionais até a manutenção de infraestrutura e serviços.

Portanto, olhar para estes itens acima, é analisar o processo de materialização institucional e percorrer por esta leitura o que não é explícito, mas não é dito, o que não dito, mas acontece, o que acontece, mas não está escrito.

No “Quadro 2 – Competências” apresentamos as competências dos órgãos e das políticas públicas elencadas como atuantes no SGDCA vítima ou testemunha de violência, considerando-as como principais sustentações legais que estabelecem este sistema protetivo, sendo a Lei n. 13.431 de 2017 e o Decreto Federal n. 9.603 de 2018.

Na primeira coluna do quadro, a Lei n. 13.431 de 2017 discorre a competência e na segunda coluna o Decreto 9.603 de 2018 regulamenta o “que fazer” da respectiva lei, quase que simetricamente.

Quadro 2 – Competências

Po líti ca So cia l	Lei n. 13.431/2017	Decreto n. 9.603/2018
S A Ú D E	<p>Art. 17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), serviços para atenção integral à criança e ao adolescente em situação de violência, de forma a garantir o atendimento acolhedor.</p> <p>Art. 18. A coleta, guarda provisória e preservação de material com vestígios de violência serão realizadas pelo Instituto Médico Legal (IML) ou por serviço credenciado do sistema de saúde mais próximo, que entregará o material para perícia imediata, observado o disposto no art. 5º desta Lei.</p>	<p>Art. 10. A atenção à saúde das crianças e dos adolescentes em situação de violência será realizada por equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde - SUS, nos diversos níveis de atenção, englobado o acolhimento, o atendimento, o tratamento especializado, a notificação e o seguimento da rede.</p> <p>Parágrafo único. Nos casos de violência sexual, o atendimento deverá incluir exames, medidas profiláticas contra infecções sexualmente transmissíveis, anticoncepção de emergência, orientações, quando houver necessidade, além da coleta, da identificação, da descrição e da guarda de vestígios.</p>

A S S I S T Ê N C I A S O C I A L	<p>Art. 19. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os seguintes procedimentos:</p> <p>I - elaboração de plano individual e familiar de atendimento, valorizando a participação da criança e do adolescente e, sempre que possível, a preservação dos vínculos familiares;</p> <p>II - atenção à vulnerabilidade indireta dos demais membros da família decorrente da situação de violência, e solicitação, quando necessário, aos órgãos competentes, de inclusão da vítima ou testemunha e de suas famílias nas políticas, programas e serviços existentes;</p> <p>III - avaliação e atenção às situações de intimidação, ameaça, constrangimento ou discriminação decorrentes da vitimização, inclusive durante o trâmite do processo judicial, as quais deverão ser comunicadas imediatamente à autoridade judicial para tomada de providências; e</p> <p>IV - representação ao Ministério Público, nos casos de falta de responsável legal com capacidade protetiva em razão da situação de violência, para colocação da criança ou do adolescente sob os cuidados da família extensa, de família substituta ou de serviço de acolhimento familiar ou, em sua falta, institucional.</p>	<p>Art. 12. O SUAS disporá de serviços, programas, projetos e benefícios para prevenção das situações de vulnerabilidades, riscos e violações de direitos de crianças e de adolescentes e de suas famílias no âmbito da proteção social básica e especial.</p> <p>§ 1º A proteção social básica deverá fortalecer a capacidade protetiva das famílias e prevenir as situações de violência e de violação de direitos da criança e do adolescente, além de direcioná-los à proteção social especial para o atendimento especializado quando essas situações forem identificadas.</p> <p>§ 2º O acompanhamento especializado de crianças e adolescentes em situação de violência e de suas famílias será realizado preferencialmente no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos, em articulação com os demais serviços, programas e projetos do Suas.</p> <p>§ 3º Onde não houver CREAS, a criança ou o adolescente será encaminhado ao profissional de referência da proteção social especial.</p> <p>§ 4º As crianças e os adolescentes vítimas ou testemunhas de violência e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou cujos responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, podem acessar os serviços de acolhimento de modo excepcional e provisório, hipótese em que os profissionais deverão observar as normas e as orientações referentes aos processos de escuta qualificada quando se configurarem situações de violência.</p>
---	--	--

<p>E D U C A Ç Ã O</p>	<p>Art. 4. § 2º Os órgãos de saúde, assistência social, educação, segurança pública e justiça adotarão os procedimentos necessários por ocasião da revelação espontânea da violência.</p> <p>Art. 14. As políticas implementadas nos sistemas de justiça, segurança pública, assistência social, educação e saúde deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral às vítimas de violência.</p>	<p>Art. 11. Na hipótese de o profissional da educação identificar ou a criança ou adolescente revelar atos de violência, inclusive no ambiente escolar, ele deverá:</p> <p>I - acolher a criança ou o adolescente; II - informar à criança ou ao adolescente, ou ao responsável ou à pessoa de referência, sobre direitos, procedimentos de comunicação à autoridade policial e ao conselho tutelar; III - encaminhar a criança ou o adolescente, quando couber, para atendimento emergencial em órgão do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e IV - comunicar o Conselho Tutelar.</p> <p>Parágrafo único. As redes de ensino deverão contribuir para o enfrentamento das vulnerabilidades que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar de crianças e adolescentes por meio da implementação de programas de prevenção à violência.</p>
---	---	--

<p style="text-align: center;">S E G U R A N Ç A P Ú B L I C A</p>	<p>Art. 20. O poder público poderá criar delegacias especializadas no atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência.</p> <p>§ 1º Na elaboração de suas propostas orçamentárias, as unidades da Federação alocarão recursos para manutenção de equipes multidisciplinares destinadas a assessorar as delegacias especializadas.</p> <p>§ 2º Até a criação do órgão previsto no <i>caput</i> deste artigo, a vítima será encaminhada prioritariamente a delegacia especializada em temas de direitos humanos.</p> <p>§ 3º A tomada de depoimento especial da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência observará o disposto no art. 14 desta Lei.</p> <p>Art. 21. Constatado que a criança ou o adolescente está em risco, a autoridade policial requisitará à autoridade judicial responsável, em qualquer momento dos procedimentos de investigação e responsabilização dos suspeitos, as medidas de proteção pertinentes, entre as quais:</p> <p>I - evitar o contato direto da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência com o suposto autor da violência;</p> <p>II - solicitar o afastamento cautelar do investigado da residência ou local de convivência, em se tratando de pessoa que tenha contato com a criança ou o adolescente;</p> <p>III - requerer a prisão preventiva do investigado, quando houver suficientes indícios de ameaça à criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência;</p> <p>IV - solicitar aos órgãos socioassistenciais a inclusão da vítima e de sua família nos atendimentos a que têm direito;</p> <p>V - requerer a inclusão da criança ou do adolescente em programa de</p>	<p>Art. 19. A escuta especializada é o procedimento realizado pelos órgãos da rede de proteção nos campos da educação, da saúde, da assistência social, da segurança pública e dos direitos humanos, com o objetivo de assegurar o acompanhamento da vítima ou da testemunha de violência, para a superação das consequências da violação sofrida, limitado ao estritamente necessário para o cumprimento da finalidade de proteção social e de provimento de cuidados.</p> <p>Art. 24. A sala de depoimento especial poderá ter sala de observação ou equipamento tecnológico destinado ao acompanhamento e à contribuição de outros profissionais da área da segurança pública e do sistema de justiça.</p>
--	--	---

	<p>proteção a vítimas ou testemunhas ameaçadas; e</p> <p>VI - representar ao Ministério Público para que proponha ação cautelar de antecipação de prova, resguardados os pressupostos legais e as garantias previstas no art. 5º desta Lei, sempre que a demora possa causar prejuízo ao desenvolvimento da criança ou do adolescente.</p> <p>Art. 22. Os órgãos policiais envolvidos envidarão esforços investigativos para que o depoimento especial não seja o único meio de prova para o julgamento do réu.</p>	
J U S T I Ç A	<p>Art. 23. Os órgãos responsáveis pela organização judiciária poderão criar juizados ou varas especializadas em crimes contra a criança e o adolescente.</p>	<p>Art. 24. A sala de depoimento especial poderá ter sala de observação ou equipamento tecnológico destinado ao acompanhamento e à contribuição de outros profissionais da área da segurança pública e do sistema de justiça.</p>
C O N S E L H O T U T E L A R	<p>Art. 13. Qualquer pessoa que tenha conhecimento ou presencie ação ou omissão, praticada em local público ou privado, que constitua violência contra criança ou adolescente tem o dever de comunicar o fato imediatamente ao serviço de recebimento e monitoramento de denúncias, ao conselho tutelar ou à autoridade policial, os quais, por sua vez, cientificarão imediatamente o Ministério Público.</p> <p>Art. 15. Inciso II - ao conselho tutelar, para aplicação de medidas de proteção.</p>	<p>Art. 9</p> <p>Inciso II, § 1º, item: IV - comunicação ao Conselho Tutelar; VIII - aplicação de medida de proteção pelo Conselho Tutelar, caso necessário.</p> <p>Art. 14. Recebida a comunicação de que trata o Art. 13 da Lei n. 13.431, de 2017, o Conselho Tutelar deverá efetuar o registro do atendimento realizado, do qual deverão constar as informações coletadas com o familiar ou o acompanhante da criança ou do adolescente e aquelas necessárias à aplicação da medida de proteção da criança ou do adolescente.</p>

Fonte: Elaboração e grifos do autor, a partir da Lei n. 13.431/2017 e do Decreto n. 9.603/2018.

Uma primeira observação sobre as atribuições é a redução das competências da Educação na Lei n. 13.431/2017, cuja tentativa de reparação se deu por meio do Decreto n. 9.603/2018. A escola é um lugar estratégico de prevenção e detecção de sinais de violências. Recentemente, vimos os efeitos da pandemia da

COVID-19 e a importância da Educação nas corporeidades das crianças e adolescentes. Uma segunda observação se refere à atuação do Ministério Público, que não sendo descritiva, não é parametrizada na legislação, como foram as descrições das políticas sociais. E a terceira observação é sobre a redução da competência do Conselho Tutelar à aplicação de medidas protetivas, não o considerando, por exemplo, como espaço de vigilância dos direitos humanos nos territórios, que produz dados sobre a violação de direitos, diariamente.

2.3 Operacionalização do SGDCA vítima ou testemunha de violência: problematizando seus dispositivos obrigatórios e não-obrigatórios

Do ponto de vista da implementação do SGD da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência, o arcabouço de dispositivos operacionais²³ obrigatórios e não-obrigatórios, sugeridos pelo Decreto n. 9.603/2018, que se relacionam à proteção desse público, consubstancia o caminho e/ou percurso para a implementação. Uma das principais finalidades de um Decreto é dar forma prática à legislação existente, detalhando o que for necessário e estabelecendo os procedimentos que garantam a correta implementação da lei, tudo isso sem entrar em conflito com as disposições da Lei, ou introduzir novos elementos no sistema jurídico.

Dada a complexidade das realidades territoriais brasileiras - diversidade cultural, econômica, social e ambiental, das corporeidades de ser- criança-adolescente -, a adoção de um caminho único é desafiadora e, por isso, há risco de não garantir a proteção efetiva. Logo, a constituição de decretos e portarias municipais tem sido uma ação complementar às normativas federais, para dar sentido às especificidades da configuração da rede de serviços existentes.

Vejamos, então, o Quadro 3, que classifica a estrutura e ordenação dos dispositivos operacionais para todo o SGDCA vítima ou testemunha de violência.

Quadro 3 - Classificação dos Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidos no Decreto n. 9.603/2018.

²³ Um dispositivo operacional é entendido como uma peça ou instrumento capaz de iniciar uma ação específica, atuando como um mecanismo para isso. Nesse caso específico, ele tem o objetivo de propor ações para a implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência.

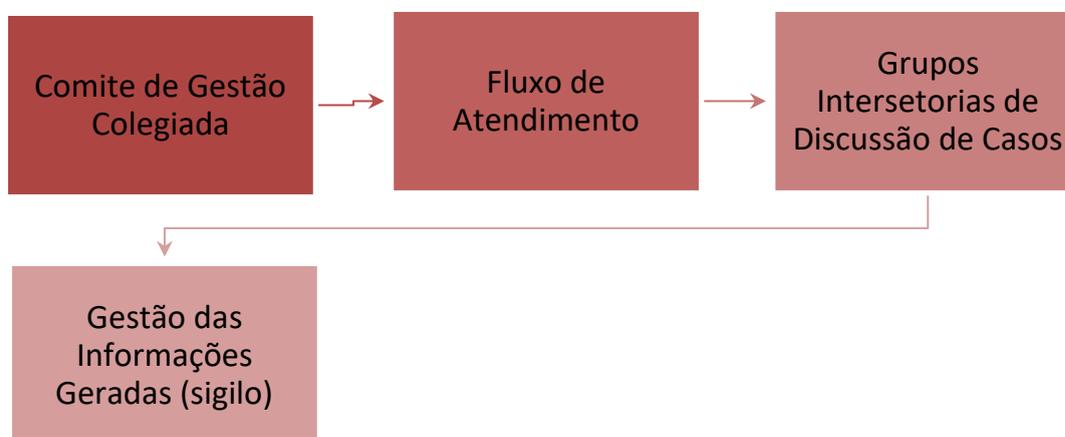
Decreto n. 9.603/2018	Dispositivos Operacionais Obrigatórios	Dispositivos Operacionais Não-Obrigatórios
Comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.	X	
Fluxo de Atendimento das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.	X	
Grupos intersetoriais locais para discussão, acompanhamento e encaminhamento de casos de suspeita ou de confirmação de violência contra crianças e adolescentes.	X	
Informação compartilhada sobre os dados coletados das vítimas de violência.	X	
Art. 9 - § 3º Poderão ser adotados outros procedimentos, além daqueles previstos no § 1º, quando o profissional avaliar, no caso concreto, que haja essa necessidade.		X
Art. 15. Parágrafo único. Poderá ser coletada informação com outros profissionais do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, além de familiar ou acompanhante da criança ou do adolescente.		X
Art. 17. No atendimento à criança e ao adolescente pertencente a povos ou comunidades tradicionais, deverão ser respeitadas suas identidades sociais e culturais, seus costumes e suas tradições.	X	
Art. 17. Parágrafo único. Poderão ser adotadas práticas dos povos e das comunidades tradicionais em complementação às medidas de atendimento institucional.		X
Art. 18. No atendimento à criança ou ao adolescente pertencente a povos indígenas, a Fundação Nacional do Índio - Funai do Ministério da Justiça e o Distrito Sanitário Especial Indígena do Ministério da Saúde deverão ser comunicados.	X	
Art. 28. Será adotado modelo de registro de informações para compartilhamento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, que conterá, no mínimo: I - os dados pessoais da criança ou do adolescente; II - a descrição do atendimento; III - o relato espontâneo da criança ou do adolescente, quando houver; e	X	

IV - os encaminhamentos efetuados.		
Art. 29. O compartilhamento completo do registro de informações será realizado por meio de encaminhamento ao serviço, ao programa ou ao equipamento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, que acolherá, em seguida, a criança ou o adolescente vítima ou testemunha de violência.	X	
Art. 30. O compartilhamento de informações de que trata o art. 29 deverá primar pelo sigilo dos dados pessoais da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.	X	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Decreto n. 9.603/2018.

Em síntese, a operacionalização do sistema protetivo demanda ações de articulação entre as políticas sociais, delineando o caminho para a implementação:

Figura 3 – Caminhos 2



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Em relação ao SUS, é importante identificar que,

A área da saúde tradicionalmente tem concentrado seus esforços em atender os efeitos da violência: a reparação dos traumas e lesões físicas nos serviços de emergência, na atenção especializada, nos processos de reabilitação, nos aspectos médico-legais e nos registros de informações (Minayo, 2001, p. 100).

Como sugere Minayo (2001), o foco das atenções deveria percorrer o caminho da prevenção com vistas à construção social de direitos humanos. Logo, identificamos que, em relação à prevenção²⁴, a incidência tem foco na intervenção

²⁴ Prevenção Primária: Estratégia que busca evitar a ocorrência de atos violentos desde o início. Seu alcance é amplo, abrangendo toda a população, através de iniciativas como programas de

secundária e na intervenção terciária, além disso, nas legislações e demais documentos do SGDCA vítima ou testemunha de violência, a descrição e enfoque dos dispositivos voltados ao SUS são maiores na atenção secundária e na atenção terciária.

Quadro 4 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidos no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS

Sistema Único de Saúde	Dispositivos Operacionais Obrigatórios	Dispositivos Operacionais Não-Obrigatórios
Art. 10. A atenção à saúde das crianças e dos adolescentes em situação de violência será realizada por equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde - SUS, nos diversos níveis de atenção, englobado o acolhimento, o atendimento, o tratamento especializado, a notificação e o seguimento da rede.	X	
Art. 10 - Parágrafo único. Nos casos de violência sexual, o atendimento deverá incluir exames, medidas profiláticas contra infecções sexualmente transmissíveis, anticoncepção de emergência, orientações, quando houver necessidade, além da coleta, da identificação, da descrição e da guarda de vestígios.	X	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Decreto n. 9.603/2018.

Notamos que a palavra “prevenção” não aparece como um dispositivo operacional do SGDCA vítima ou testemunha de violência, no âmbito do SUS. Segundo Minayo (1999, p. 12), “Na área da saúde, a prevenção é uma categoria

atendimento pré-natal, grupos de apoio para mães, pais e adolescentes, debates midiáticos, escolas e lugares de culto religioso de várias crenças (espaços de participação social). Seu objetivo principal é disseminar informações e orientações sobre como cuidar e proteger as crianças. Prevenção Secundária: Essa abordagem concentra-se em grupos da população com maior risco de serem vítimas de violência. Por exemplo, nas escolas, educadores são capazes de identificar sinais de que as crianças estão sofrendo algum tipo de abuso, como comportamento agitado, agressividade ou apatia. Em unidades de saúde, é possível observar doenças associadas à negligência, como sarna e diarreia. A prevenção secundária visa a intervir e modificar comportamentos agressivos por meio de informação e orientação. É mais eficaz em grupos menores, permitindo discussões aprofundadas que podem levar a mudanças de atitude. Prevenção Terciária: Essa abordagem concentra-se nas vítimas de violência e em suas famílias. Quando a violência já ocorreu, o objetivo é evitar que ela se repita. Geralmente, são abordados casos de grande gravidade, que requerem tratamento contínuo e prolongado. O foco está no apoio às crianças e adolescentes vitimizados, com o objetivo de reduzir os danos e sequelas causados pela violência. Além disso, busca-se evitar que essas vítimas perpetuem o ciclo de violência em suas futuras famílias.

fundamental, tanto no que diz respeito aos fatores desencadeantes dos agravos, como enquanto componente dos atos terapêuticos”. Prevenir é atuar antes, é compreender e enfrentar os fatores estruturais que provocam situações de violência. O Quadro a seguir mostra que no âmbito da política social de Educação, a prevenção é reforçada como um dever do poder público, fomentando programas de prevenção à violência nas escolas.

Quadro 5 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidos no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito da Educação

Educação	Dispositivos Operacionais Obrigatórios	Dispositivos Operacionais Não-Obrigatórios
Art. 11. Na hipótese de o profissional da educação identificar ou a criança ou adolescente revelar atos de violência, inclusive no ambiente escolar, ele deverá: I - acolher a criança ou o adolescente; II - informar à criança ou ao adolescente, ou ao responsável ou à pessoa de referência, sobre direitos, procedimentos de comunicação à autoridade policial e ao conselho tutelar; III - encaminhar a criança ou o adolescente, quando couber, para atendimento emergencial em órgão do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e IV - comunicar o Conselho Tutelar.	X	
Art. 11. Parágrafo único. As redes de ensino deverão contribuir para o enfrentamento das vulnerabilidades que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar de crianças e adolescentes por meio da implementação de programas de prevenção à violência.	X	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Decreto n. 9.603/2018.

Em relação ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, identificamos seis ações diretas, que entendemos dizerem respeito ao escopo de atuação da política de Assistência Social conforme suas normativas, nesse sentido, não há novidade na atuação da Assistência Social no SGDCA vítima ou testemunha de violência, mas haverá, como discutiremos posteriormente, em relação ao procedimento de entrevista

da escuta especializada e no depoimento especial às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, que atua no campo da violência contra crianças e adolescentes, tem a atribuição de realizar acompanhamento familiar às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Importante historicizar o motivo que, em síntese, diz respeito ao Programa Sentinela²⁵, que, como outros programas sociais, foi incorporado em serviços tipificados no SUAS. Um dificultador do manejo das ações voltadas ao atendimento no CREAS decorre do fato de que muitas cidades, principalmente as de pequeno e médio porte, não possuíam o Programa Sentinela implementado, porém, com o SUAS, as ações do CREAS (média complexidade) passam a ser obrigatórias em todas as cidades, mesmo que com um só profissional de referência.

Quadro 6 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidos no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social

Sistema Único de Assistência Social - SUAS	Dispositivos Operacionais Obrigatórios	Dispositivos Operacionais Não-Obrigatórios
Art. 12. O SUAS disporá de serviços, programas, projetos e benefícios para prevenção das situações de vulnerabilidades, riscos e violações de direitos de crianças e de adolescentes e de suas famílias no âmbito da proteção social básica e especial.	X	
§ 1º A proteção social básica deverá fortalecer a capacidade protetiva das famílias e prevenir as situações de violência e de violação de direitos da criança e do adolescente, além de direcioná-los à proteção social especial para o atendimento especializado quando essas situações forem identificadas.	X	

²⁵ O Programa Sentinela foi instituído pelo governo federal brasileiro em 2001, como oferta de atenção do estado às questões de violência doméstica contra a criança e ao adolescente, com ênfase na atenção às vítimas de violência sexual. Com a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social em 2011, as ações do Programa Sentinela foram incorporadas em parte, como atribuições dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS. O que ocorre é que nem todos os municípios tinham implementado o Programa Sentinela. para conhecer uma experiência de atuação do Programa Sentinela acesse o artigo: "Abuso sexual infanto-juvenil: a atuação do programa sentinela na cidade de Blumenau/SC. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/gJMbfF9kK3FrKWFMjWB5Yrp/>. Acesso em: 30.jun.2024.

§ 2º O acompanhamento especializado de crianças e adolescentes em situação de violência e de suas famílias será realizado preferencialmente no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos, em articulação com os demais serviços, programas e projetos do SUAS.	X	
§ 3º Onde não houver CREAS, a criança ou o adolescente será encaminhado ao profissional de referência da proteção social especial.	X	
§ 4º As crianças e os adolescentes vítimas ou testemunhas de violência e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou cujos responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, podem acessar os serviços de acolhimento de modo excepcional e provisório, hipótese em que os profissionais deverão observar as normas e as orientações referentes aos processos de escuta qualificada quando se configurarem situações de violência.	X	
Art. 16. Caso a violência contra a criança ou o adolescente ocorra em programa de acolhimento institucional ou familiar, em unidade de internação ou semiliberdade do sistema socioeducativo, o fato será imediatamente avaliado pela equipe multiprofissional, considerado o melhor interesse da criança ou do adolescente.	X	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Decreto n. 9.603/2018.

Em relação ao Sistema de Segurança Pública, são elencadas oito ações, sobretudo, voltadas à perícia em relação aos fatos ocorridos, tendo em vista que violência é, em tese, crime. Logo, a produção de provas é fator determinante para a responsabilização dos agressores. A novidade, do ponto de vista do sigilo, é a definição de ouvir os adultos responsáveis sobre os fatos de possíveis violências, ou durante a investigação deles e não mais a criança ou adolescente, que devem ser preservados. Para o Sistema de Segurança, importa o relatório/relato feito pela criança ouvida por um profissional capacitado para esse procedimento.

Quadro 7 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidas no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito do Sistema de Segurança Pública

Sistema de Segurança Pública	Dispositivos Operacionais Obrigatórios	Dispositivos Operacionais Não-Obrigatórios
Art. 13. A autoridade policial procederá ao registro da ocorrência policial e realizará a perícia.	X	
§ 1º O registro da ocorrência policial consiste na descrição preliminar das circunstâncias em que se deram o fato e, sempre que possível, será elaborado a partir de documentação remetida por outros serviços, programas e equipamentos públicos, além do relato do acompanhante da criança ou do adolescente.	X	
§ 2º O registro da ocorrência policial deverá ser assegurado, ainda que a criança ou o adolescente esteja desacompanhado.	X	
§ 3º A autoridade policial priorizará a busca de informações com a pessoa que acompanha a criança ou o adolescente, de forma a preservá-lo, observado o disposto na Lei n. 13.431, de 2017.	X	
§ 4º Sempre que possível, a descrição do fato não será realizada diante da criança ou do adolescente.		X
§ 5º A descrição do fato não será realizada em lugares públicos que ofereçam exposição da identidade da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência.	X	
§ 6º A perícia médica ou psicológica primará pela intervenção profissional mínima.	X	
§ 7º A perícia física será realizada somente nos casos em que se fizer necessária a coleta de vestígios, evitada a perícia para descarte da ocorrência de fatos.	X	
§ 8º Os peritos deverão, sempre que possível, obter as informações necessárias sobre o fato ocorrido com os adultos acompanhantes da criança ou do adolescente ou por meio de atendimentos prévios realizados pela rede de serviços.	X	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Decreto n. 9.603/2018.

A capacitação para o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, na perspectiva da preparação dos trabalhadores para o procedimento de

entrevista via escuta especializada e/ou depoimento especial é a base para a não revitimização de crianças e adolescentes, bem como para a implementação do sistema protetivo. Entretanto, na fase de construção da implantação desse sistema, o Governo Federal não previu orçamento e/ou investimento para capacitações. Não existe política pública sem financiamento público, isto é, sem planejamento orçamentário. A conta não fecha. É o que define a Constituição Federal de 1988, ao introduzir o modelo orçamentário para a gestão do dinheiro público no Brasil.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988).

Nesse sentido, a implantação do sistema foi fragmentada e sem planejamento técnico, operativo e financeiro.

A matriz intersetorial da capacitação, presente no Decreto, pressupõe uma ação importante, que vai ao encontro das necessidades dos operadores das políticas sociais. Contudo, permanece a nossa crítica sobre a não previsão orçamentária, isto é, sobre a responsabilidade do ente federativo no fomento, por exemplo, da capacitação dos operadores das políticas sociais nos municípios.

Quadro 8 - Classificação de Dispositivos Operacionais: Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidas no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito da Capacitação dos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos.

Capacitação dos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos	Dispositivos Operacionais Obrigatórios	Dispositivos Operacionais Não-Obrigatórios
Art. 27. Os profissionais do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência participarão de cursos de capacitação para o desempenho adequado das funções previstas neste Decreto, respeitada a disponibilidade orçamentária e financeira dos órgãos envolvidos.	X	
Art. 27. Parágrafo único. O Poder Público criará matriz intersetorial de capacitação para os profissionais de que trata este Decreto, considerados os documentos e os atos normativos de referência dos órgãos envolvidos.	X	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Decreto n. 9.603/2018.

A acessibilidade, de que trata o Decreto, reforça a obrigatoriedade do poder público de oferecer condições de acesso, por exemplo, a eliminação de barreiras e promoção de igualdades, uma delas, na comunicação. Por esse viés, a capacitação volta à tona, pois ouvir uma criança e/ou adolescente é algo que está para além da fala. Então, como identificar a desproteção social das crianças e adolescentes portadoras de necessidades especiais? Quais elementos precisam compor a matriz intersetorial, para que haja condições dos operadores das políticas públicas efetivarem a proteção social? Essas são perguntas importantes que não esgotam a dificuldade de atender uma pessoa portadora de necessidades especiais, vítima ou testemunha de violência.

Quadro 9 - Classificação de Dispositivos Operacionais, Obrigatórios e Não-Obrigatórios, contidas no Decreto n. 9.603/2018, no âmbito da acessibilidade

Acessibilidade	Dispositivos Operacionais Obrigatórios	Dispositivos Operacionais Não-Obrigatórios
<p>Art. 6º A acessibilidade aos espaços de atendimento da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência deverá ser garantida por meio de:</p> <p>I - implementação do desenho universal nos espaços de atendimentos a serem construídos;</p> <p>II - eliminação de barreiras e implementação de estratégias para garantir a plena comunicação de crianças e adolescentes durante o atendimento;</p> <p>III - adaptações razoáveis nos prédios públicos ou de uso público já existentes; e</p> <p>IV - utilização de tecnologias assistivas ou ajudas técnicas, quando necessário.</p>	X	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Decreto n. 9.603/2018.

É preciso retomar a discussão sobre os dispositivos obrigatórios, que carecem de sinalização no Decreto. Assim, há a necessidade da constituição de fluxos internos nas políticas sociais em relação à operacionalização desses dispositivos, uma vez que a ausência de direcionamento e de orientações detalhadas pode gerar interpretações variadas, provocando a falta de consistência na implementação desses dispositivos, em diferentes contextos.

Isso me faz lembrar a fala da saudosa professora Myriam Veras Baptista em aula na especialização que cursei em 2009, onde dizia que no cotidiano não existiam espaços vazios e que sempre serão ocupados por alguém ou por alguma coisa. É sobre isso, a ausência de dispositivos construídos e validados pelo coletivo na implementação de uma política pública precisa dar conta da maior parte (se possível) da pactuação e da operacionalização de forma coletiva. Do contrário, são geradoras de modos de fazer transitórios, especulativos e não pensados (referenciados) anteriormente, justamente, em tese, pela própria complexidade do sistema.

Em Serviço Social costumamos dizer que o espaço de maior autonomia com o cidadão é no atendimento individualizado, pois dada a preservação ética é realizado em espaços que o assistente social consubstancia o projeto ético-político da

profissão, sendo somente os dois interlocutores no diálogo. No caso do SGDCA vítima ou testemunha de violência, para além do procedimento da escuta especializada, todos os outros dispositivos previstos deveriam tender a: diminuir os ruídos geradores de complexidade e de revitimização; a garantir uma padronização para enfrentar as disparidades do modo de fazer individualizado, pois são dispositivos de intervenção, digamos, também coletiva. Vejamos, uma revelação de violência doméstica contra a criança e adolescente pode acontecer em uma atividade grupal (sala de aula, grupos de convivência e fortalecimento de vínculos). Outra exemplificação, por exemplo, que o plano de ação interventivo com a família e/ou criança/adolescente deve ser construído coletivamente pelos serviços que a respectiva família esteja referenciada.

Devido à complexidade dos sistemas sociais, as políticas sociais, em geral, envolvem diversas instituições e atores, cada um desempenhando um papel específico na prestação de serviços e no atendimento às necessidades da população. A criação de fluxos internos adequados é, de fato, primordial para coordenar essas ações e garantir que os dispositivos obrigatórios sejam implementados de forma eficaz. Lembremos que, no ciclo da política pública, a etapa de implementação é

[...] definida como o momento de colocar uma determinada solução em prática. Esta fase envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública: o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros (Baptista; Rezende, 2015, p. 238).

O lugar dos dispositivos obrigatórios e não-obrigatórios é atravessado pelas ações dos agentes implementadores e pela disposição organizativa estruturada, ou não, das políticas públicas existentes nos diferentes municípios, lugar da oferta do Estado, ou seja, conforme os interesses.

Observamos que é no chão municipal que ocorre a operacionalização cotidiana do Decreto n. 9.603/2018, o qual enfatiza a Saúde, a Assistência Social e a Educação como políticas sociais essenciais à implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência, principalmente, na atenção às revelações de violência e nas entrevistas protetivas, por meio da escuta especializada e do depoimento especial.

2.4 Avanços e desafios em ouvir criança e adolescente vítima ou testemunha de violência

Um dos pontos mais contundentes do debate sobre o SGDCA vítima ou testemunha de violência, trata-se dos dois procedimentos de entrevista obrigatória, denominados escuta especializada e depoimento especial. Segundo o Artigo 19 do Decreto n. 9.603/2018, a escuta especializada

[...] é o procedimento realizado pelos órgãos da rede de proteção nos campos da educação, da saúde, da assistência social, da segurança pública e dos direitos humanos, com o objetivo de assegurar o acompanhamento da vítima ou da testemunha de violência, para a superação das consequências da violação sofrida, limitado ao estritamente necessário **para o cumprimento da finalidade de proteção social e de provimento de cuidados** (Brasil, 2018 - grifos nossos).

Para Aznar-Blefari (2020), esse procedimento se refere ao instante em que uma criança ou adolescente compartilha detalhes da violência sofrida, com um membro da rede de proteção. Quando a rede de atendimento toma conhecimento da violência, é obrigatório notificar prontamente às autoridades competentes, como o Ministério Público, de modo a evitar qualquer violação dos princípios estabelecidos pela Lei n. 8.069/1990, chamada Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA²⁶.

A principal conceituação do procedimento da entrevista via escuta especializada, conforme estabelecida no Artigo 19, menciona a finalidade de "proteção social e provimento de cuidados" sem detalhar a abrangência desses termos. Desse modo, gera-se a possibilidade de ambiguidades e falta de clareza em relação às medidas específicas envolvidas. No entanto, com base em interpretações e práticas comuns, na área de proteção à criança e ao adolescente, é possível elaborar uma compreensão mais ampla desses conceitos. O debate conceitual sobre a proteção social e a provisão de cuidados não é central em nossa pesquisa, entretanto, o modelo adotado e as condições concretas ofertadas pelas políticas sociais reverberam no processo de implementação, que investigamos.

Observamos que a **proteção social**, no contexto da escuta especializada, envolve a garantia de que a criança ou adolescente em questão seja protegido dos riscos e ameaças decorrentes da violência que sofreu ou testemunhou. Isso inclui medidas para evitar novas situações de violência, como a implementação de **provisão**

²⁶ Brasil. Câmara Federal. Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25/09/2023.

de cuidados, que se refere às ações destinadas a atender às necessidades físicas, emocionais e psicológicas. Isso pode envolver o fornecimento (encaminhamento) de cuidados médicos e terapia psicológica; assistência jurídica; acolhimento em abrigo temporário, em casos de ausência de proteção relacional; participação em grupos socioeducativos, que atuam na prevenção de abusos; entre outros serviços que visam ao bem-estar e à recuperação da criança e adolescente.

O depoimento especial, ao contrário da escuta especializada, destina-se à produção de provas. Concebe, neste sentido, a “oitiva de criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária” (Brasil, 2017). Sendo a oitiva regida por protocolo “e em sede de antecipação de prova, evitando danos secundários (e.g., revitimização, contaminação/indução/sugestão)” (Aznar-Blefari, 2020, p. 627). Por efeito das definições apresentadas, fica evidente que o depoimento especial tem como objetivo principal a produção de evidências para processos judiciais, enquanto a escuta especializada não compartilha dessa finalidade, pois deve responder à proteção social e o provimento de cuidados da criança e do adolescente que vivencia situações de violência. Isso explica as regulamentações, que detalham como o depoimento especial deve ser conduzido, serem mais rigorosas e minuciosas do que a escuta especializada, dado o processo investigativo-pericial em cena. Essa diferença na abordagem é notada tanto na Lei n. 13.431/2017 quanto no Decreto n. 9603/2018 (Aznar-Blefari, 2020).

Importante destacar que temas diversos têm sido debatidos pelas categorias profissionais do Serviço Social e da Psicologia (Matos, 2019; Galvão *et al.*, 2020; Aznar-Blefari, 2020), em torno de determinados procedimentos. Em ambas as categorias, os conselhos de classe constituíram posicionamentos para a orientação coletiva dos profissionais. Nas orientações dos conselhos, importa o lugar dos profissionais na investigação e produção de provas, com base nos procedimentos da escuta especializada e no depoimento especial.

Outro apontamento relevante para a efetividade do processo de implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência, é considerar que a falta de objetividade nos termos fundamentais, que determinam a operacionalização das ações, pode ser um desafio real. Desse modo, é necessário haver um entendimento compartilhado pelos profissionais envolvidos e a busca de orientações e protocolos específicos, que detalham como a proteção social e a provisão de cuidados, por exemplo, serão efetivamente realizadas em casos individuais. Não há consenso, o

mais grave ainda é a ausência de orientação, financiamento, etc do governo federal, principalmente, em como implementar políticas públicas de temáticas transversais às políticas sociais.

A escuta especializada e o depoimento especial representam avanços significativos no **processo de ouvir** crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência no contexto brasileiro, entretanto, como mencionado, isso requer atenção para que as finalidades não se sobreponham, revitimizando as crianças e adolescentes expostos às situações de violência. Esses procedimentos visam a garantir que os direitos (privacidade, sigilo, por exemplo) e interesses sejam protegidos durante os processos legais e o manejo institucional, minimizando o impacto emocional e psicológico das experiências traumáticas.

Veremos no capítulo a seguir partes fundamentais de como a realidade da implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência é expressada nos municípios que compõem a RMC.

CAPÍTULO 3: IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

[...] construímos um conceito de que gosto muito, o da desterritorialização. [...] precisamos às vezes inventar uma palavra bárbara para dar conta de uma noção com pretensão nova. A noção com pretensão nova é que não há território sem um vetor de saída do território, e não há saída do território, ou seja, desterritorialização, sem, ao mesmo tempo, um esforço para se reterritorializar em outra parte (Deleuze *apud* Haesbaert, 2009, p. 99).

Um caminho não é só um caminho, como uma linha reta entre um ponto e outro. Ele é um percurso que pode ser complexo mesmo que se tenha delineado aonde se pretende chegar. As paisagens do caminho se modificam constantemente e, a depender do meio de transporte utilizado para percorrê-lo, apreendemos diversas características e perspectivas do mesmo trajeto. Andar de trem ou a pé provoca impressões diferentes. Desterritorializar é também percorrer o mesmo caminho utilizando recursos diferentes, a fim de olhar a realidade, *sobre e com ela*.

Nosso esforço, a partir deste capítulo, é identificar os vetores de saída para lermos a realidade expressa, aprofundando nossa compreensão do estágio atual da implementação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente na Região Metropolitana de Campinas. Para isso, realizamos coleta de dados junto às Secretarias Municipais de Assistência Social, que compõem a RMC. A coleta ocorreu em duas etapas, realizadas por meio de formulário *google forms* (Apêndice 01) enviado por e-mail às Secretarias de Assistência Social, com mediação e suporte da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social - DRADS²⁷ Campinas, no período de junho a dezembro de 2023, solicitando-se também o preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (Apêndice 02) e a Autorização para Coleta de Dados (Apêndice 03).

Na primeira etapa, buscou-se identificar o estágio atual da implementação do sistema de proteção, que serviria de base para a definição do escopo e dos parâmetros da pesquisa (fase exploratória), oferecendo informações cruciais para a sua realização.

²⁷ As DRADS são braços da Secretaria Estadual de Assistência Social nas regiões do estado de São Paulo. Suas atribuições estão regulamentadas no Decreto n. 49.688, de 17 de junho de 2005, e incluem assessorar os municípios na implementação dos serviços socioassistenciais. Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/78.pdf>. Acesso em: 05/07/2024.

A RMC é composta administrativamente de vinte municípios, conforme a Figura 4:

Figura 4 – Região Metropolitana de Campinas



Fonte: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado²⁸.

Dos vinte municípios (Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos, Vinhedo e Morungaba), que compõem a RMC, dezoito aderiram à primeira etapa de nossa pesquisa e responderam ao formulário, com exceção de Holambra e Paulínia. Ou seja, obtivemos 90% de participação, número expressivo para a análise do estágio de implementação, considerando as diferentes expressões da diversidade territorial e populacional dos municípios.

O formulário continha nove perguntas - sete delas de múltipla escolha e duas perguntas abertas - além da identificação inicial do respondente, com nome, cidade, *e-mail* e telefone para contato. Ele foi enviado para a DRADS – Campinas, que o repassou, por e-mail (Apêndice 01), às Secretarias de Assistência dos

²⁸ GOVERNO do Estado de São Paulo. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – Região Metropolitana de Campinas. Disponível em: https://rmc.pdui.sp.gov.br/?page_id=127. Acesso em: 04/07/2024.

municípios da RMC. A elaboração do formulário considerou o Decreto Federal n. 9.603/2018, referência regulatória das ações a serem implementadas pelos municípios.

A segunda etapa teve o objetivo de aprofundar e complementar a coleta de dados realizada na primeira etapa. Para isso, foi enviado novo questionário (Apêndice 04), aos municípios da RMC, incluindo aos não participantes da primeira etapa. O questionário tinha seis perguntas abertas, que exploravam aspectos identificados na primeira etapa da pesquisa, como, por exemplo, os desafios da implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência, a eficácia e o que precisa ser melhorado no fluxo de atendimento, entre outros temas.

Para as perguntas abertas, nas duas as etapas da pesquisa, utilizamos a nomenclatura “M” para identificar o município, seguido da numeração de 01 a 19 (número de municípios participantes), classificados por ordem crescente de envio da resposta. Na segunda etapa da pesquisa mantivemos a mesma numeração dada ao município na primeira classificação realizada.

Em ambas as etapas da pesquisa, como veremos a seguir, os dados mostram o estágio de implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência na RMC.

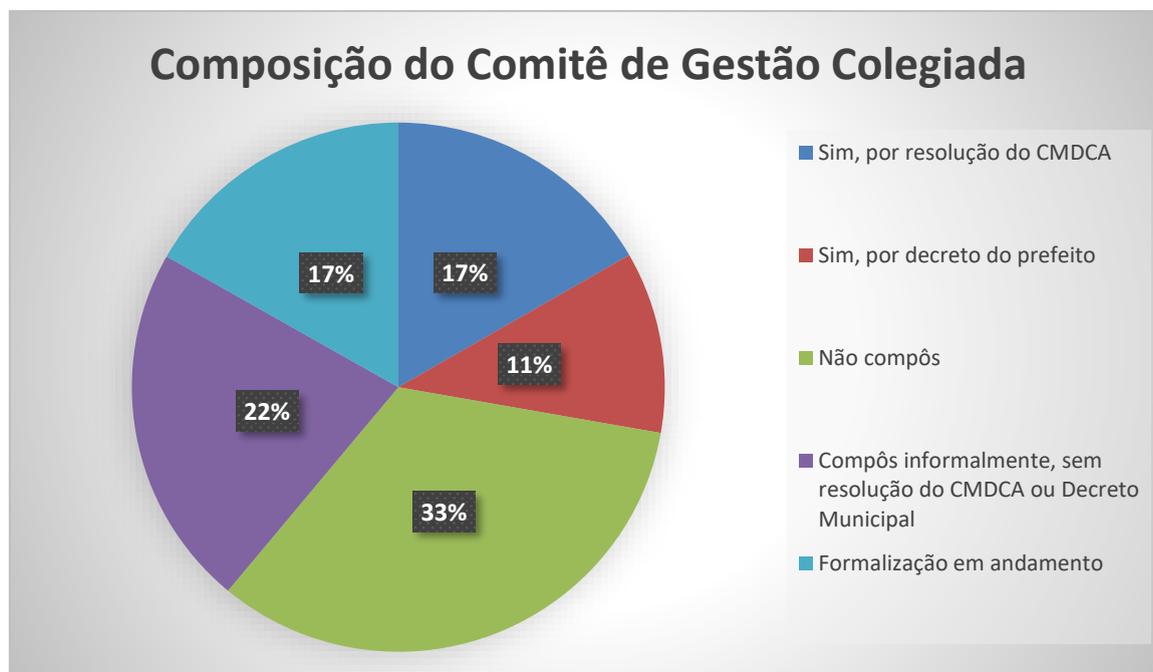
3.1 Aproximação inicial da realidade do estágio de implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência na RMC

A aproximação inicial com os temas da implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência nos forneceu informações que evidenciam o estágio de cada município e como a RMC se configura diante desse sistema protetivo. Na primeira etapa, as perguntas versaram sobre a institucionalização do Comitê de Gestão Colegiada (CGC), a frequência de suas reuniões, a elaboração de um plano de ação anual, a confecção de um fluxo de atendimento, a definição da política pública responsável pelo procedimento de entrevista da escuta especializada, a oferta de capacitação e formação, a padronização da Ficha de Revelação unificada dos serviços e sobre como os municípios avaliam o estágio atual de implementação.

Está estabelecido no Artigo 9º, Inciso I, do Decreto n. 9.603/2018, que o CGC tem a “finalidade de articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento e

o aprimoramento da integração do referido comitê”. O Decreto define que cabe ao CGC dar andamento ao processo da implementação do sistema protetivo em estudo, lembrando que sua regulação municipal pode ocorrer via decreto da gestão pública (prefeito/a) e/ou do CMDCA, através de resolução.

Figura 5: Institucionalização do CGC

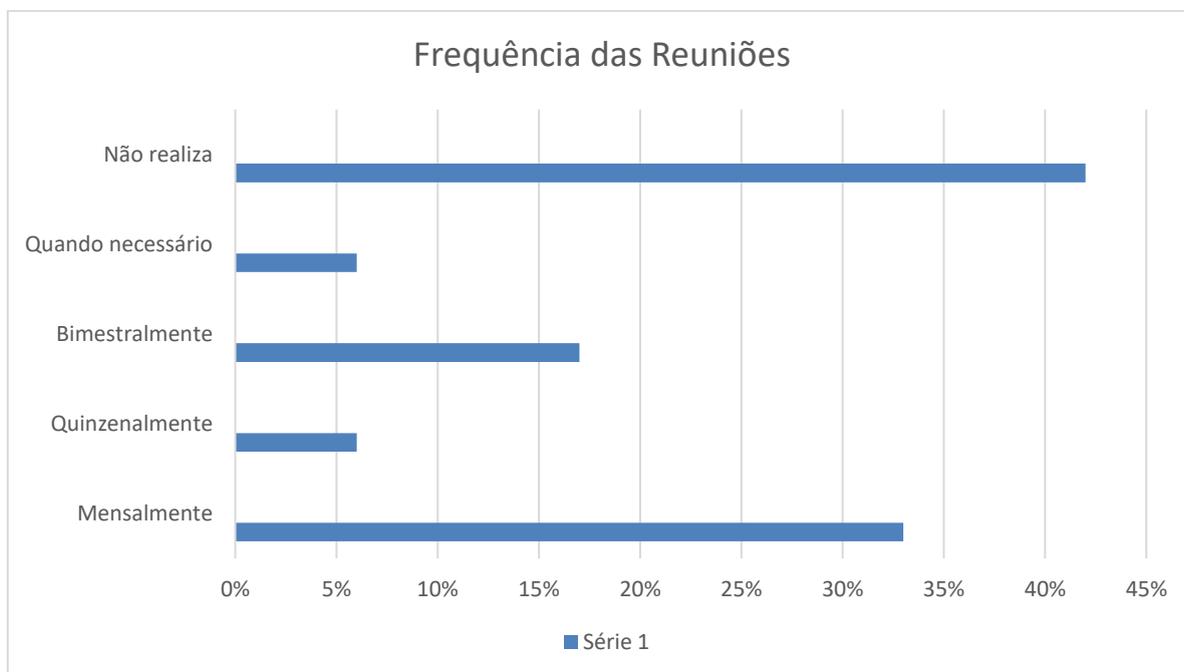


Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

A maioria dos municípios ainda não possui um Comitê formalmente composto, sendo que 33% deles afirma que não compuseram e outros 22%, que foram composições informais - aspecto interessante para reconhecemos outras possibilidades de articulação não reguladas. Apenas 17% dos municípios têm o comitê estabelecido por resolução do CMDCA, outros 11% por Decreto municipal e 17% estão em processo de formalização do CGC.

Em relação à frequência das reuniões dos CGC - que não são reguladas pelo Decreto Federal n. 9.603/2018, mas têm a função de estabelecer as devidas discussões sobre a implementação do sistema protetivo -, a coleta revelou haver atenção com esse item do processo.

Figura 6 - Frequência das reuniões

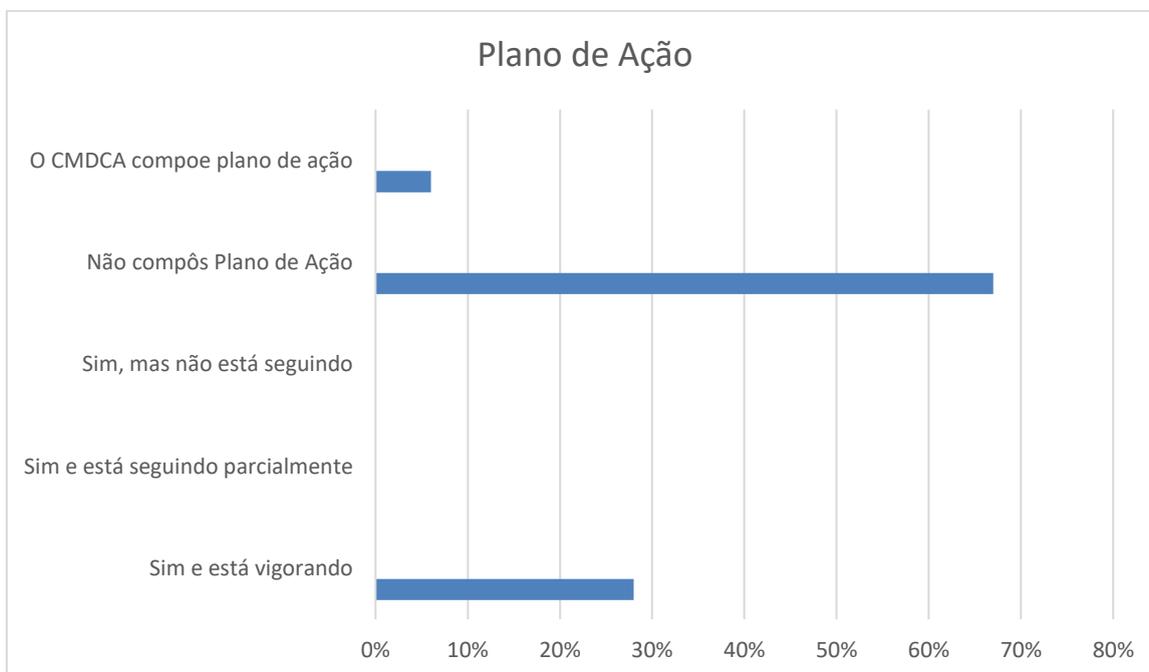


Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

O percentual de não realização de reuniões (42%) do CGC está atrelado a não composição do colegiado, pois uma boa parte dos municípios (33%) realiza reuniões mensais, o que pode indicar certa organização e estruturação do sistema.

Considerando que o GCG é o disparador de ações de implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência, em nosso entendimento, a elaboração de um plano de ação anual é necessária por ser um dispositivo organizativo do processo de implementação do sistema protetivo.

Figura 7 - Plano de ação



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Fica evidente que 67% dos municípios não compôs um plano de ação, indicando uma lacuna organizacional significativa na gestão colegiada. Pensar um plano de ação é sistematizar a organização da implementação, a fim de saber agir nas emergências e urgências, diante de uma violação de direitos da criança ou adolescente. Importante dizer que a construção do plano de ação é de competência do órgão executor e não do órgão de controle social (CMDCA) e, como vimos, 6% dos municípios relatou que o CMDCA compõe o plano de ação. Isso estaria correto no âmbito do controle social da execução das políticas públicas, na área da criança e do adolescente, mas não da operacionalização de uma política pública. Na Figura 7 vemos um baixo percentual de municípios com plano de ação, assim como daqueles que executam (seguindo) as ações planejadas, pois apenas 27,8% seguem um plano de ação anual, sugerindo que poucos estão plenamente organizados.

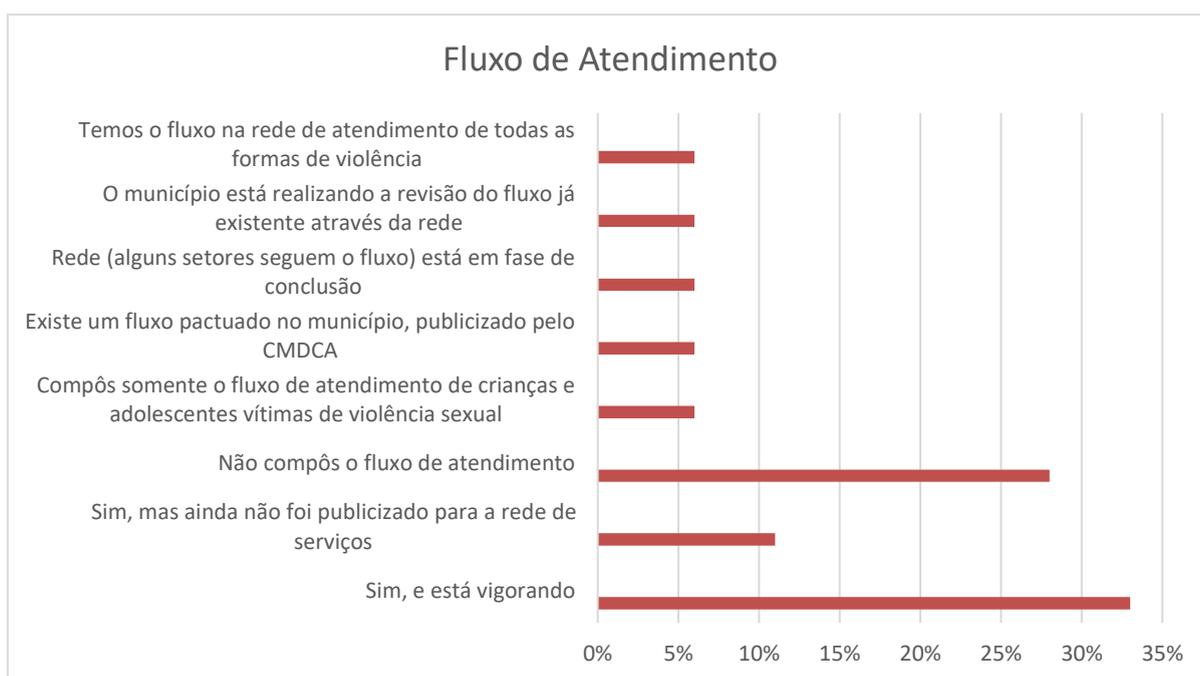
A construção do fluxo de atendimento refere-se a um dispositivo bem específico do CGC, que potencializa a organização mínima, atendendo o princípio básico previsto de não revitimização da criança ou adolescente, que venha a sofrer violência ou a ser testemunha de violência. A construção do fluxo de atendimento é discorrida no Artigo 9, sobretudo, no Inciso II, do Decreto n. 9.603/2018:

II - definir o fluxo de atendimento, observados os seguintes requisitos:

- a) os atendimentos à criança ou ao adolescente serão feitos de maneira articulada;
- b) a superposição de tarefas será evitada;
- c) a cooperação entre os órgãos, os serviços, os programas e os equipamentos públicos será priorizada;
- d) os mecanismos de compartilhamento das informações serão estabelecidos;
- e) o papel de cada instância ou serviço e o profissional de referência que o supervisionará será definido (Brasil, 2018).

Logo, o CGC tem como atribuição desencadear o processo de organização do fluxo de atendimento à criança e ao adolescente, considerando as diretrizes acima citadas.

Figura 8: Fluxo de atendimento



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Identificamos, pela Figura 8, que 57% dos municípios compôs fluxo de atendimento, em vigor até o término da pesquisa. Consideramos ativos os fluxos existentes e os que estão em processo de revisão. Este percentual aumenta um pouco se consideramos os municípios em que o fluxo está preparado e aguarda publicização (63%) e nos casos específicos para a criança e adolescente vítima de violência sexual (70%). O percentual de municípios da RMC sem fluxo de atendimento estabelecido chega a 30%, índice alarmante, tendo em vista o que reforçamos sobre a revitimização e a oferta da proteção social para quem precisa.

Saber como o município se organiza na ausência de fluxo, sem o procedimento de entrevista por escuta especializada, também foi um questionamento

importante. Este procedimento de entrevista é normatizado e regulado pelo Decreto n. 9.603/2018. Destacamos os artigos e incisos a seguir:

Art. 19. A escuta especializada é o procedimento realizado pelos órgãos da rede de proteção nos campos da educação, da saúde, da assistência social, da segurança pública e dos direitos humanos, com o objetivo de assegurar o acompanhamento da vítima ou da testemunha de violência, para a superação das consequências da violação sofrida, limitado ao estritamente necessário para o cumprimento da finalidade de proteção social e de provimento de cuidados.

§ 1º A criança ou o adolescente deve ser informado em linguagem compatível com o seu desenvolvimento acerca dos procedimentos formais pelos quais terá que passar e sobre a existência de serviços específicos da rede de proteção, de acordo com as demandas de cada situação.

§ 2º A busca de informações para o acompanhamento da criança e do adolescente deverá ser priorizada com os profissionais envolvidos no atendimento, com seus familiares ou acompanhantes.

§ 3º O profissional envolvido no atendimento primará pela liberdade de expressão da criança ou do adolescente e sua família e evitará questionamentos que fujam aos objetivos da escuta especializada.

§ 4º A escuta especializada não tem o escopo de produzir prova para o processo de investigação e de responsabilização, e fica limitada estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade de proteção social e de provimento de cuidados.

Art. 21. Os órgãos, os serviços, os programas e os equipamentos da rede de proteção adotarão procedimentos de atendimento condizentes com os princípios estabelecidos no art. 2º (Brasil, 2018).

Dada a complexidade da adoção de um procedimento de entrevista, para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, chama a nossa atenção as possíveis estratégias de implementação da ação específica de escuta especializada. Há variedade nas respostas recebidas, mas elas têm em comum a contundência em evidenciar possíveis revitimizações:

O município ainda não apresenta o fluxo para entrevista por escuta especializada, em fase de avaliação e implantação da escuta especializada (M. 13).

O Conselho Tutelar que realiza os atendimentos e escuta. Em alguns casos são encaminhados para atendimento psicológicos da rede ou IML (M. 15).

Por outro lado, a implementação do procedimento de entrevista através da escuta especializada está sendo realizada pela rede de serviços.

Em sala específica por profissionais que estão sendo capacitados pelo judiciário (M. 03).

Educação, assistência e saúde seguem fielmente ao fluxo (M. 11).

O Fluxo de atendimento está em pleno funcionamento com a Escuta Especializada (M. 14).

Os casos, em geral, são acolhidos nas unidades/serviços onde a revelação se deu e posteriormente encaminhados ao Ministério Público e/ou CREAS do Município (M. 17).

O atendimento é feito pelo CAISME, órgão municipal de atendimento de violências (M. 16).

Entretanto, em alguns municípios, a implementação do procedimento está em processo de construção:

Ainda não temos o fluxo estruturado. Temos duas profissionais que fazem a escuta. O município acabou de contratar o NECA, para auxiliar na construção dos fluxos e procedimentos. O trabalho será iniciado na próxima semana (M. 07).

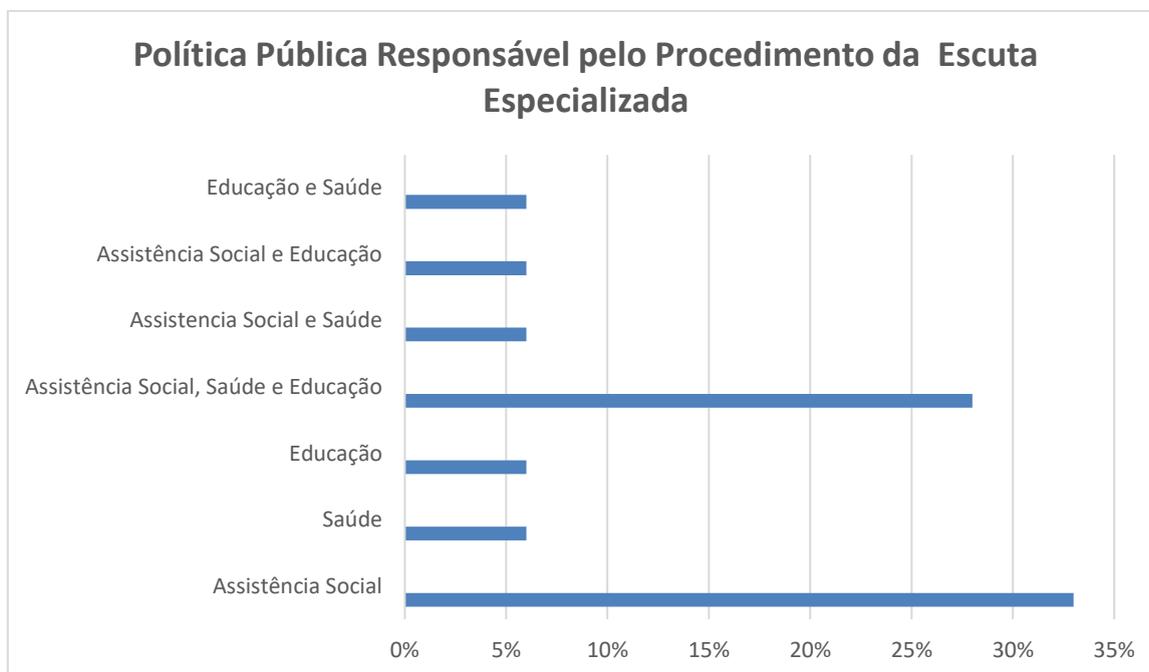
O município ainda não apresenta o fluxo para entrevista por escuta especializada, em fase de avaliação e implantação da escuta especializada (M. 13).

Temos um fluxo, e foi necessário um novo alinhamento o qual ainda está em processo para a rede (M. 18).

Uma observação avaliativa importante sobre essa questão foi sinalizada por um município, ao indicar a rotatividade dos profissionais nos equipamentos: “existe um protocolo, fluxo e ficha unificada com orientações disponíveis, porém mudanças de equipes em equipamentos e setores resistentes dificultam sua efetiva implantação” (M. 09).

Em referência à realização do procedimento de entrevista da escuta especializada, identificamos qual (is) política (s) pública (s) estão envolvidas e realizando a ação. E indagamos por que pensar a implementação de um sistema protetivo transversal às políticas sociais é um desafio, em decorrência da complexidade dos sistemas protetivos.

Figura 9 - Política pública responsável pelo procedimento da escuta especializada



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Os dados coletados evidenciam que a Assistência Social, enquanto política pública, está entre os primeiros lugares (33%) no atendimento e oferecimento do procedimento da escuta especializada nos municípios da RMC (51%), enquanto 31% deles não o realizam e/ou estão em processo de definição do fluxo, que estabelece quais políticas públicas serão responsáveis pela respectiva ação. Interessante notar que 28% dos municípios pactuaram um fluxo de atendimento, cujos protagonistas da ação são as três políticas públicas sinalizadas no Decreto n. 9.603/2018: Assistência Social, Educação e Saúde.

Na implementação de uma política pública, a formação e a capacitação agregam uma dimensão importante, que se refere à preparação dos operadores do sistema protetivo. Identificamos que as capacitações são reconhecidas como essenciais, entretanto, a oferta é irregular e/ou inexistente. Para isso, elencamos alguns dispositivos essenciais do Decreto n. 9.603/2018, que estabelecem o dever dos municípios de implementarem o sistema, e os transformamos em uma pergunta de múltipla escolha, com uma opção aberta para comentários, como vemos a seguir.

Quadro 10 - Dispositivos SGDCA vítima ou testemunha de violência

Alternativas Sinalizadas
Para o procedimento da entrevista em escuta especializada às vítimas de violência sexual.
Para a revelação espontânea.
Para a formação do Comitê de Gestão Colegiada, sobre a Lei e o Decreto.
Para a rede intersetorial, no âmbito da prevenção às violências.
Para a rede intersetorial, em relação ao fluxo de atendimento às vítimas de violência.
Outros:

Fonte: Elaborado pelo autor, jun. 2024.

Identificamos que 22% dos municípios investiram na capacitação para o procedimento da entrevista com escuta especializada às vítimas de violência sexual. 11% investiram na formação do Comitê de Gestão Colegiada, sobre a lei e o decreto e, para a rede intersetorial, sobre o fluxo de atendimento às vítimas de violência. Somente 6% dos municípios registrou a informação de que o “CMDCA promoveu capacitação para entrevista de escuta especializada, revelação espontânea, formação do comitê, prevenção e fluxo, para todos os setores, porém somente segurança pública não aderiu” (M. 11).

Essa informação é importante para compreendermos as corresponsabilidades no fomento das capacitações. Para além disso, a resposta citada destaca que a Segurança Pública, essencial no atendimento à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência, não aderiu à proposta de capacitação. Contudo, a maior parte dos municípios não ofereceu a preparação aos operadores desse sistema protetivo ou ofertaram apenas palestras em anos anteriores.

A institucionalização de uma ficha única de revelação espontânea para a rede de serviços, é prevista no Art. 28, do Decreto n. 9.603/2018:

Art. 28. Será adotado modelo de registro de informações para compartilhamento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, que conterà, no mínimo:

I - os dados pessoais da criança ou do adolescente;

II - a descrição do atendimento;

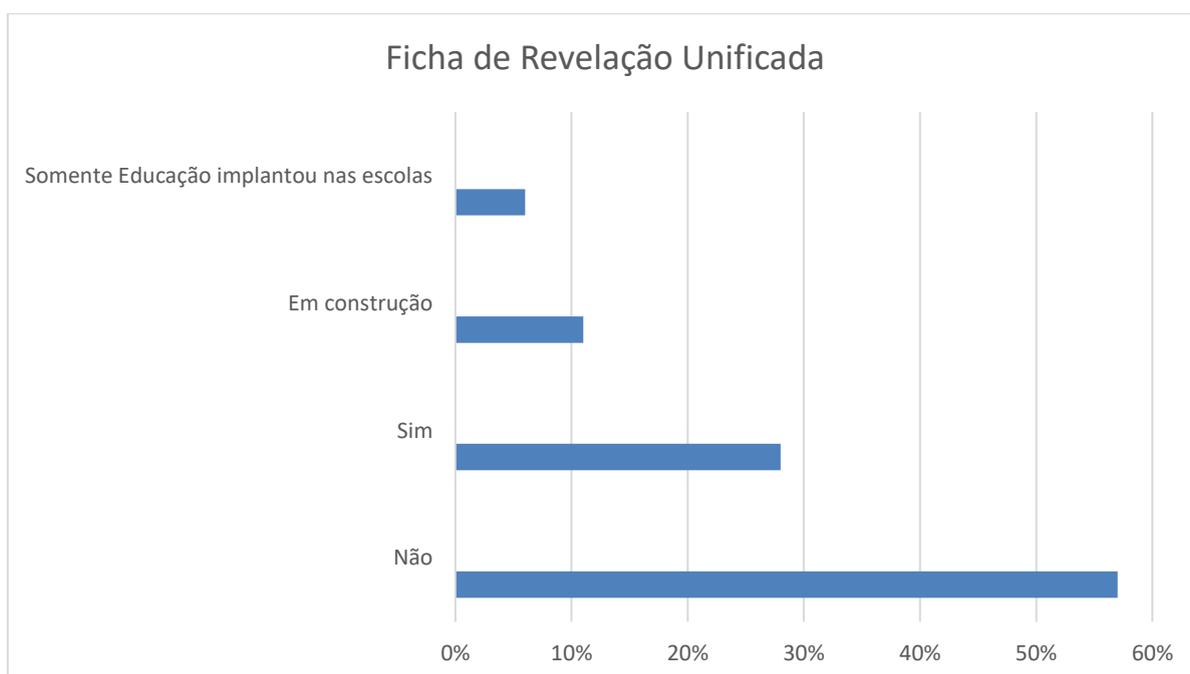
III - o relato espontâneo da criança ou do adolescente, quando houver;

e

IV - os encaminhamentos efetuados.

Portanto, as orientações do respectivo Artigo trazem o mínimo de informações necessárias, para a escuta de crianças e adolescentes, a fim de garantir a identificação das possíveis vítimas, com o intuito da proteção social.

Figura 10 – Ficha de Revelação Unificada



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

A Figura 10 mostra que 68% dos municípios não implementaram a Ficha de Revelação Unificada, para a coleta inicial das informações sobre suspeitas de violência contra criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência. Se está em construção, ainda não foi implementada, então, a cidade não a possui. Dos municípios que efetuaram a unificação (padronização) das informações na Ficha de Revelação, 6% sinalizaram que, apesar de estar implementada, ela não está funcionando adequadamente, entretanto não mencionam o motivo do não funcionamento adequado.

Questionamos como o representante do município avalia o estágio atual da implementação do Sistema de Garantia de Direitos. Também foi perguntado se o sujeito da pesquisa gostaria de comentar algo, que julgasse relevante observar, sobre o processo de implementação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência no município. Identificamos respostas que tanto oferecem pistas iniciais sobre os estágios de implementação como revelam

os muitos desafios desse processo, os quais também envolvem a implementação inicial do sistema protetivo, seja na confecção do fluxo, na ausência de recursos humanos e financeiros ou na capacitação dos operadores de direito.

Em processo de estruturação e reavaliação (M. 06).

Especificamente, para a escuta especializada, não há ainda um serviço estruturado ou fluxo de atendimento estabelecido. Porém, há interesse na implementação (M. 15).

Ainda falha, pela inexperiência na acolhida (M. 18).

Falta recursos humanos pra atuar na área, mas o fluxo de atendimento mantém em andamento e adequado (M. 01).

Em relação ao estágio de implementação, destacamos três grupos de identificação. O primeiro grupo, na fase zero, “Sem implementação”; o segundo grupo, em fase inicial, “Estamos em estágio inicial, precisamos estruturar ou reestruturar diversas áreas”; e o terceiro grupo, na fase em que vivencia as dificuldades e os aspectos facilitadores da implementação do sistema protetivo, faz críticas sobre o processo de implementação.

Conseguimos avançar na estruturação e fortalecimento do Comitê, bem como, no diálogo e validação de fluxos unilaterais, com cada segmento, do SGD (M. 17).

Ainda que exista um protocolo, fluxo e ficha unificada, há resistência de alguns setores em sua aplicação, delegando quase que a totalidade das atribuições à PSE (M. 09).

Precisa de aperfeiçoamento e ampliação de equipe técnica para atendimento da escuta especializada seletiva (M. 02).

Os comentários adicionais da segunda questão aberta, a qual se desdobra da nona pergunta, evidenciam o estágio da implementação, além das contribuições críticas sobre o sistema protetivo. Algumas categorias elencadas consubstanciam processos facilitadores, por exemplo, “Destacar a importância da parceria entre as secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação” (M. 14), além de processos dificultadores, como a ausência de recursos humanos e capacitação.

A dificuldade de RH específico para o atendimento (M. 03).

A dificuldade com o MP e Promotoria para que a rede, especificamente o CREAS produza provas que possam corroborar para abertura de inquérito (M. 18).

Que há necessidade, mas no momento não há profissionais qualificados no momento (M. 15).

Todo o processo de implementação nos gerou muitas dúvidas, além do fator que será necessário a realização de concurso público, para contratação de profissional (M. 16).

Gostaria de sugerir uma capacitação para os técnicos nível estadual (M. 10).

Precisamos de capacitação contínua sobre fluxo e protocolo de atendimento, mesmo depois das formações, ainda existe muito descumprimento do fluxo (M. 02).

É importante refletirmos se a capacitação, contínua ou continuada, é o único fator para o descumprimento do fluxo, pois no sistema protetivo em tela ela é um fator preponderante, mas não o único, como vemos na própria disposição dos dispositivos propostos no decreto/lei aqui discutidos.

Algumas respostas sinalizam a importância da implementação centralizada e organizada pela Assistência Social, incluindo documentos regulatórios e normativos específicos desta política.

O protocolo foi elaborado de forma colaborativa entre assistência, saúde, educação, justiça, segurança pública, porém a partir de esforços individuais dentro da assistência, de modo que, ainda que tenha sido apresentado e aprovado pelo CMDCA, não promoveu comprometimento das diferentes políticas em sua implantação, falhando na coleta e compartilhamento de informações relevantes. Assim, se conclui pela necessidade da instituição de uma comissão específica, para constante monitoramento e aperfeiçoamento dos processos (M. 09).

Tem aumentado muito todo tipo de violência com a criança e adolescente entre os últimos anos, então, necessita de alguns ajustes em relação a Tipificação Nacional de Serviços (M. 01).

Outras dificuldades mostram a dimensão organizativa do processo de implementação.

Entendo a implementação extremamente importante porque trará maior garantia de direitos das crianças e adolescentes do município (M. 07).

Dificuldade em reconhecer a responsabilidade na proteção das crianças e adolescentes (M. 12).

Trata-se de um processo bastante desafiador e robusto, o que exigirá do Município diretriz quanto a priorização no processo de implementação e de profissional exclusivo de referência para articular e coordenar o Processo/Comitê/Plano de Ação (M. 17).

Em alguns municípios não houve implementação dos dispositivos regulados pelo Decreto e nos municípios que os realizaram há fragilidades em sua estruturação (recursos humanos, por exemplo), como política transversal. Os dados qualitativos obtidos no levantamento dessas informações descrevem um cenário desafiador e dada a riqueza dessa produção, consolidamos a segunda etapa da pesquisa, com a aplicação do questionário que apresentamos a seguir.

3.2 Análise da implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência na RMC

Na segunda etapa da pesquisa, após a sistematização e análise dos dados obtidos no levantamento sobre o estágio atual de implementação do sistema, enviamos novo questionário (Apêndice 4), no período de fevereiro a abril de 2024, aos vinte municípios da RMC, incluindo os que não responderam ao formulário da primeira etapa da pesquisa. Obtivemos quatro respostas de quatro municípios participantes, de diferentes portes populacionais, representando um recorte excelente para a nossa investigação, dada a complexidade do sistema protetivo e da própria adesão à pesquisa. Os municípios participantes, desta segunda rodada, foram (por ordem alfabética): Artur Nogueira, Campinas, Indaiatuba e Jaguariúna.

Foram realizadas seis perguntas abertas sobre a concepção e o processo de implementação, incluindo questões específicas sobre o fluxo construído para o atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Sobre o entendimento do termo “implementação” e com o intuito de reconhecer as narrativas que implicam a objetivação do SGDCA vítima ou testemunha de violência, duas dimensões de compreensão da implementação ficaram evidentes nas respostas dos sujeitos da pesquisa. Uma delas é a burocrática, nas seguintes respostas: “Implementação na minha opinião é realizar, colocar em prática algo que foi construído, planejado” (M. 06); e “Realizar na prática o que foi proposto” (M. 18). A outra dimensão, digamos, mais epistêmica, agrega a relação entre colocar em prática e ciclo de políticas públicas.

O termo "implementação" refere-se à colocação em prática das diretrizes estabelecidas pela Lei n. 13.431/2017, que diz respeito ao "Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) Vítima ou Testemunha de Violência" no município de Campinas. Esse processo envolve uma série de etapas, incluindo o diagnóstico; levantamento dos gargalos e dificuldades existentes, identificando áreas que necessitam de maior atenção e foco; construção dos fluxos unilaterais (uma única política pública) e bilaterais (entre políticas públicas); criação de um fluxo único no atendimento do SGDCA Vítima ou Testemunha de Violência. O objetivo final é estabelecer parâmetros a serem adotados pela rede de proteção do município no atendimento à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência e suas famílias, visando a proteção integral e a não revitimização deste público, em cumprimento à Lei n. 13.431/2017 e ao Decreto n. 9.603/2018 (M. 17).

Identificamos ainda que, para determinado município, a implementação é a reorganização, a qual, em nosso entendimento, é entendida como parte do processo de implementação.

Em relação aos principais desafios enfrentados pelo município, no cumprimento do Sistema de Garantia de Direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência, que, em tese, são dificuldades na efetivação do sistema protetivo, as respostas obtidas confluem para a compreensão das diferentes necessidades da implementação de uma política pública. Como vemos, o papel de cada política pública, que compõe o SGDCA vítima ou testemunha de violência, é evidenciado como um marco, de uma divisão subjetiva, que se efetiva nas experiências e narrativas.

Compreensão da rede do que é a escuta e papel de cada um (M. 06).
Compreensão da rede para seguir o fluxo, especialmente, o Conselho Tutelar, pois acredita que o CREAS é emergência (M. 18).
Elaboração de um fluxograma eficiente (M. 10).

Por outro lado, há experiências e narrativas mais elaboradas sobre a implementação deste sistema protetivo, que são um quase roteiro do processo (da experiência) do município. Elas também sinalizam dificuldades e possibilidades.

- 1) Estabelecer um fluxo de comunicação dos casos e organização unificados entre a rede de proteção, para o atendimento de Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência, garantindo uma troca de informações eficaz e uma resposta coordenada às situações de violência;
- 2) Ampliar a compreensão da importância da legislação vigente e como ela será executada na prática, garantindo que todos os profissionais envolvidos estejam alinhados e capacitados;
- 3) Capacitar e atualizar os profissionais para lidar de forma eficaz com situações de violência contra crianças e adolescentes;
- 4) Promover uma maior integração entre a rede de proteção e o Conselho Tutelar, promovendo uma atuação integrada;
- 5) Estruturação das equipes dos serviços. Atualmente, muitas estão operando com equipe reduzida;
- 6) Identificação e registro adequados dos casos, mitigando a subnotificação (M. 17).

A segunda questão se desdobra em outra marcação, que nos leva a pensar em como os desafios elencados pelos municípios podem ser superados. O entendimento tensiona os lugares e as narrativas dos burocratas das ruas (operadores da política pública), seja na responsabilização ou na necessidade da capacitação.

Palestras e fórum sobre o assunto e responsabilização dos agentes (M. 06).

Capacitação (M. 10).

Elaborar fluxos bilaterais para garantir uma comunicação eficaz entre os diversos órgãos e profissionais envolvidos, alinhados com as diretrizes da Lei n. 13.431/2017 (já está em processo de implementação no município). Promover capacitações para a rede de proteção, visando a compreensão das diferenças entre a escuta especializada e o depoimento especial, bem como das responsabilidades de cada ator no processo de proteção e não revitimização da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência. Essas iniciativas são cruciais para combater estigmas com relação a lei. Ampliação e adequação dos recursos humanos, equipamentos e serviços disponíveis, visando fortalecer a capacidade de resposta de todas as políticas públicas da rede de proteção. Realizar investimento em capacitação continuada para os profissionais de todas as políticas públicas da rede de proteção, garantindo que estejam devidamente preparados para lidar com as diversas situações de violência enfrentadas pelas crianças e adolescentes (M. 17).

Uma narrativa importante retoma o fato da Assistência Social assumir sozinha o lugar da escuta especializada, através do CREAS. E, como vimos na primeira etapa da pesquisa, este lugar de fato ocorre em 51% dos municípios da RMC. Nesse contexto, a relação entre as políticas públicas e o judiciário é evidenciada, pois implica pensar os encaminhamentos que o respectivo município recebe diretamente do Conselho Tutelar, para o procedimento da escuta especializada: “Já fizemos várias capacitações e no final até o MP concordam com eles, mesmo informando inúmeras vezes que não é o papel do CREAS, não acho solução” (M. 18). Fica evidente que o fluxo construído em cada município determinará o tensionamento ou não entre quem preenche a Ficha de Revelação, quem a recebe e quem a encaminha, para o procedimento da entrevista através da escuta especializada.

Analisamos, na terceira questão, como os municípios avaliam a eficácia do fluxo de atendimento da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Nas respostas, há experiências iniciais e outras de implementação de dispositivos operativos previstos no decreto-lei, denotando e reforçando os diferentes estágios da implementação do sistema protetivo.

Foi amplamente discutido, mas sempre em movimento de acordo com a prática, na maioria dos casos tem sido eficaz (M. 06).

Foi formalizado este recentemente, espero que após todo o processo comece ser efetivo (M. 18).

Precisa ser capacitado todos os envolvidos (M. 10).

Atualmente, cada segmento da rede de proteção possui sua própria organização, com interfaces com outras políticas. No entanto, a fragmentação e a ausência de um fluxo único comprometem a

efetividade do fluxo de atendimento, resultando na revitimização das crianças e adolescentes, apesar do compromisso e esforços da rede de proteção para implementação da Lei n. 13.431/2017 (M. 17).

Destacamos que a complexidade também exige respostas complexas, de modo a evitar que crianças e adolescentes fiquem mais expostos em decorrência da fragmentação da proteção social e da desorganização do sistema protetivo nos municípios.

A questão que se desdobra da terceira pergunta identifica os pontos fortes e as áreas que precisam de melhorias no fluxo estabelecido pelos municípios. Neste sentido, é importante retomar que a implementação é um processo, logo, a revisão de toda ação de implementação é essencial para a correção da rota e o não desvio da finalidade do respectivo sistema protetivo.

Uma leitura crítica e aprofundada dos gargalos e avanços dos dispositivos obrigatórios e não obrigatórios, regulados pelo Decreto n. 9.603/2018, denota a implementação do respectivo sistema protetivo. Não afirmamos a efetividade do sistema e não realizamos uma avaliação para isso, considerando a percepção dos sujeitos atendidos por esses sistemas protetivos, propomos uma leitura crítica dos desafios relatados e as possíveis resoluções de enfrentamento dessas dificuldades.

1. Pontos fortes: Comprometimento do CMDCA com o processo de implementação da Lei n. 13.431/2017, com assessoramento da *Childhood*. Participação ativa dos serviços que compõem a rede de proteção na construção de um fluxo único, que garanta a não revitimização das crianças e adolescentes.
2. Áreas que precisam de melhorias: Fortalecimento da interface entre o Conselho Tutelar e as redes de proteção; Implementação de uma delegacia especializada para Criança e Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência, visando oferecer um atendimento especializado e sensível; Investimento em recursos humanos e capacitação contínua, com programas e estratégias específicas para lidar com casos, em especial de violência sexual; Desenvolvimento de procedimentos padronizados e eficientes para a comunicação dos casos de violência às autoridades competentes, assegurando uma resposta ágil e adequada diante das situações de risco; Enfrentamento das dificuldades em dimensionar e caracterizar a violência no município, buscando reduzir as subnotificações e aprimorar a coleta de dados; Estabelecimento de um fluxo unificado pela rede de proteção, promovendo uma integração e coordenação eficazes entre os diversos órgãos e instituições envolvidos no cuidado e proteção das crianças e adolescentes (M. 17).

Nesse sentido, é importante sinalizar o comprometimento do CMDCA, que é órgão de controle social, mas também dizer que a responsabilidade pela

implementação de políticas públicas é do poder público, portanto, a parceria com o CMDCA é questão nodal para os municípios.

Os representantes das políticas sociais e da sociedade civil nos Conselhos de Direitos, em tese, têm a prerrogativa constitucional de realizar o controle social das políticas públicas voltadas ao respectivo ciclo de vida e/ou condição social (pessoa com deficiência etc.). Esse deslocamento de competências também se torna um entrave alimentado pela transversalidade, neste caso, da especificidade da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Instituir uma política social não atrelada à gestão direta de determinada política pública é um fator a mais que agrava a complexidade de sua implementação.

Considerando esse contexto, a última questão aborda a percepção dos sujeitos da pesquisa sobre o fato de o procedimento de entrevista, denominado escuta especializada, não estar alocado em política pública específica. Perguntamos se, para o município, essa situação facilita ou dificulta e, neste caso, quais são as questões mais evidentes. A insistência no tema decorre da necessidade de identificarmos a existência de condicionantes dessa complexidade no processo de implementação. Afinal, as realidades são multifacetadas e os desafios não são idênticos em todos os municípios. De um lado, a dificuldade na construção do fluxo de atendimento e, novamente, a política social da Assistência Social como política pública central do sistema transversal.

Foi difícil acertar como ficaria, mas quando houve a construção fluiu (M. 06).

Dificulta. Pois acaba recaindo tudo sobre o CREAS, tem-se o olhar que só após a escuta o CT e rede vão tomar providências, e não é isso que a legislação diz (M. 18).

Todas políticas precisam estar integradas e capacitadas para melhorar a articulação (M. 10).

De outro lado, há condicionantes relativas à ausência de regulação e de tipificação, para que o SGDCA vítima ou testemunha de violência se torne **responsabilidade de uma política social específica**, que corroboram a perpetuação da revitimização.

Considerando que os casos de violência podem surgir em diferentes contextos e manifestar-se em várias políticas públicas, exigindo atenção e cuidados de todos os segmentos da rede de proteção, a não alocação em uma única política pública pode facilitar o processo de não revitimização da Criança e Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência, uma vez que não é responsabilidade de somente uma

política pública. Portanto, é fundamental que o atendimento seja oferecido de forma unificada e coordenada entre os diversos segmentos da rede de proteção, com fluxo de notificação e comunicação estabelecidos, evitando a revitimização durante o processo. Contudo, a coordenação do processo e a garantia da interação entre as políticas públicas constitui-se como um desafio. Esse desafio é ainda mais complexo em municípios de grande porte como Campinas, que possui uma população expressiva de 1.139.047 habitantes (IBGE, 2022) e uma densidade populacional de 1.433,54 hab./KM., sendo o terceiro mais populoso do estado de São Paulo. Além disso, segundo dados da SEAD/2020, o município conta com cerca de 167.235 crianças de até 12 anos de idade, equivalente ao número de crianças de um município de médio porte, sem considerar o número de adolescentes. Apesar disso, o município tem se empenhado no processo de busca pela unificação, qualidade e não revitimização através da implementação da Lei n. 13.431/2017 (M. 18).

Importante ressaltar que o SGDCA vítima ou testemunha de violência não é um serviço socioassistencial tipificado pelo SUAS e, em nossa compreensão, ele não deveria ser dadas as especificidades e funções diferentes de ambos os sistemas protetivos.

O horizonte do estágio da implementação dessa política pública é tangível considerando os dispositivos obrigatórios e não obrigatórios mencionados, entretanto, como vimos, assim como o entardecer possui uma mescla de cores configurando a transição entre dia e noite, o avanço protetivo ou as mesmas narrativas de desproteção social, de fato, denotam o estágio de implementação deste sistema protetivo nos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

... pensar não é um fio estendido entre o sujeito e o objeto, nem uma revolução de um em torno do outro. Pensar se faz antes na relação entre o território e a terra.
Deleuze e Guattari (1992, p. 113).

Pensar as dimensões evidenciadas na pesquisa nessas considerações finais, é como desterritorializar a teia que configura a complexidade do sistema protetivo, atravessada pela própria complexidade. Luhmann (1997), ao sinalizar que a operacionalidade dos sistemas complexos possui a capacidade de operar independentemente de influências externas, baliza o que aqui identificamos como processo de implementação do sistema protetivo, no qual as influências externas também são criadas e retroalimentadas em sua complexidade interna, de sistema. Nesse sentido, a configuração de uma política pública se dá pelos atravessamentos, alguns deles criados pela ausência de direção organizativa nos municípios, reforçando o entendimento de que “a ação é também um desafio” (Morin, 2005, p. 79), e outros, que incidem no lugar do Estado brasileiro, historicamente, também como principal revitimizador de criança e adolescente vítima ou testemunha de violência.

A proposta desta pesquisa de mestrado é analisar a implementação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente vítima e testemunha de violência, na Região Metropolitana de Campinas, e o fizemos muito a contento. Consideramos três objetivos específicos. O primeiro deles alcançamos ao mapear as disposições sócio-históricas e regulatórias relevantes, no contexto brasileiro, relacionadas à proteção da criança e do adolescente vítimas ou testemunhas de violência, destacando as mudanças ao longo do tempo, desde a vinda ao Brasil das primeiras crianças e adolescentes nos navios portugueses até o impacto das legislações recentes, na operação do Sistema de Garantia de Direitos.

No segundo objetivo específico examinamos a estrutura organizacional (Lei e Decreto) do Sistema de Garantia de Direitos, em situações de violência, comparando-a à sua implementação prática e identificando eventuais discrepâncias e desafios. Por fim, no terceiro objetivo específico analisamos o Decreto n. 9.603/2018, no que diz respeito à sua contribuição para a proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente vítimas ou testemunhas de violência, e ao modo como a sua regulamentação se alinha às necessidades dos municípios na atenção à criança e

adolescente vítima ou testemunha de violência, identificando áreas passíveis de aprimoramento.

Alguns dados e afirmativas são essenciais para pensarmos a implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência na RMC. A primeira afirmativa, que este estudo revelou, diz dos diferentes estágios de implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência, na Região Metropolitana de Campinas. Ao analisarmos a operacionalização dos dispositivos obrigatórios e não regulados identificamos que 55% dos municípios da RMC não compuseram ou estão compondo o Comitê de Gestão Colegiada, órgão disparador das ações de implementação da respectiva política pública. Destacamos que 67% dos municípios pesquisados não elaboraram um Plano de Ação para a implementação das ações previstas nesta política pública, pois entendemos ser necessário reconhecer o SGDCA vítima ou testemunha de violência como uma política pública.

Identificamos que o fluxo de atendimento à criança e adolescente vítima de violência, composto por 57% dos municípios, está vigorando. O percentual de fluxo na RMC aumenta para 70% se consideramos os fluxos que aguardam publicização e os fluxos específicos, para a criança e adolescente vítima de violência sexual. Considerando os dados obtidos sobre a confecção de fluxos entre os serviços, para o atendimento em situações de suspeita ou violência contra a criança e ao adolescente, há uma segunda afirmativa: o SGDCA vítima ou testemunha de violência não se refere somente ao estabelecimento de fluxos de atendimento, sobretudo, de violência sexual, portanto, reduzir a política pública ao fluxo de atendimento, em casos de suspeita e/ou confirmação de violência sexual contra criança e adolescente, é desconsiderar a potencialidade deste sistema protetivo. E mesmo que não diminuam a importância do fluxo de atendimento, 30% dos municípios da RMC ainda não o estabeleceram. A proteção social com vistas a não revitimização é direito de toda e qualquer criança ou adolescente.

Nossa terceira afirmativa corrobora a perspectiva da Assistência Social como política pública que oferece proteção social, principalmente, através do CREAS, no atendimento às vítimas de violência. Ela tem posição de destaque em 51% dos municípios da RMC, com o atendimento realizado pelo procedimento da escuta especializada, porém, não oferecer esse serviço também gera preocupações em relação à não revitimização, pois 31% dos municípios da RMC não realizam o

procedimento da entrevista via escuta especializada e/ou estão em processo de definição do fluxo.

Enquanto política pública transversal às políticas sociais estabelecidas em seus sistemas, o SGDCA vítima ou testemunha de violência horizontaliza a implementação dos dispositivos operacionais obrigatórios, que atravessam as políticas sociais em suas competências, conforme o CGC determina em seu fluxo de atendimento. A violência contra a criança e o adolescente é um fenômeno construído socialmente, que requer atendimento das políticas sociais em decorrência da fragmentação das políticas públicas nos sistemas protetivos (SUS/SUAS/Educação etc.). Entretanto, quem fiscaliza a implementação? Se for regulada pelo CMDCA, então, ele mesmo a fiscaliza? Se for regulada por Decreto municipal, então, é o prefeito (a), isto é, o poder executivo que deve fiscalizar? E quando não há regulação municipal, como detectado pela pesquisa?

Uma nova afirmativa se constitui a partir da constatação de que a transversalidade dos fenômenos sociais, como é o caso da violência, reforça a necessidade de discutirmos a fragmentação da atuação das políticas sociais nas condições subjetivas e objetivas dos sujeitos. Portanto, a partir da crítica ao sistema em estudo, sugerimos que a determinação do procedimento de escuta especializada esteja sob a responsabilidade das três políticas públicas (Assistência Social, Educação e Saúde), conforme recomenda o Decreto n. 9603/2018, pois neste caso ele não determina, deixando em aberto, para que os municípios se organizem. Na RMC, somente 28% dos municípios estabeleceram a corresponsabilidade das três políticas sociais no procedimento de entrevista denominado escuta especializada.

Identificamos ainda que a oferta de capacitação para a operacionalização dos dispositivos é reconhecida como fundamental, todavia seja irregular e/ou inexistente. Vimos que 22% dos municípios investiram na capacitação para o procedimento da entrevista denominada escuta especializada às vítimas de violência sexual e somente 11% investiram na formação Comitê de Gestão Colegiada, sobre a Lei e o Decreto e, para a rede intersetorial, sobre o fluxo de atendimento às vítimas de violência. Além disso, detectamos que 68% dos municípios não implementaram a Ficha de Revelação Unificada espontânea, para a coleta inicial das informações sobre suspeitas de violência contra criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência.

Importante refletirmos se somente a capacitação contínua ou continuada e a consolidação de uma Ficha de Revelação espontânea são os únicos fatores do descumprimento do fluxo de atendimento estabelecido. Tal questão nos leva à quinta afirmativa, isto é, ao fato de as capacitações para o uso dos dispositivos operativos, obrigatórios e não obrigatórios, não garantirem a implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência. Afinal, nenhum dispositivo, obrigatório ou não, é condicionante da implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência.

Luhmann (1995, p. 7), salienta que “os sistemas sociais são, em suas operações, sistemas autônomos que geram o seu próprio significado e suas próprias estruturas”. Logo, este sistema protetivo, de fato não existe, diríamos que coexiste quando é exigido das políticas sociais assumirem responsabilidades (transversais) para além das próprias competências. O exemplo da Assistência Social, que enquanto política pública oferta serviços socioassistenciais tipificados por resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, é ideal neste caso, pois como executar as ações previstas pelo SGDCA vítima ou testemunha de violência, tendo em vista que não se trata de um serviço socioassistencial tipificado?

Os resultados indicam desafios que compreendem a implementação do sistema protetivo como política pública, para além da confecção do fluxo de atendimento, da definição de quem vai ou não realizar o procedimento de entrevista através da escuta especializada. A escuta especializada não é a única finalidade de considerarmos o SGDCA vítima ou testemunha de violência um sistema protetivo. Considerar a centralidade do SGDCA vítima ou testemunha de violência perante os outros sistemas protetivos, além da necessidade da escuta especializada, é também ter em conta quem financia os recursos humanos, as capacitações e a estruturação dos espaços de atendimento.

Reafirmamos que os resultados indicam que não se pode confundir o uso dos dispositivos operativos obrigatórios com a implementação da política pública, a qual abrange outras direções regulatórias além da dimensão política desse processo, e é atravessada por diversas correlações de forças. As respostas obtidas revelam que o sistema não foi pensado por quem opera o sistema e caso opere, não está no nível de burocratas de nível de rua. Destacamos ainda que um sistema complexo exige respostas complexas, de modo a evitar que crianças e adolescentes estejam expostos devido à fragmentação da proteção social e da precária condição das políticas sociais

desencadeantes da desorganização do sistema protetivo nos municípios. A revitimização é fruto da fragmentação das políticas sociais.

Começamos nossa pesquisa indagando a realidade social e concluímos a dissertação apresentando outros questionamentos, certos de que a realidade social é dinâmica. Então, qual o prazo para a implementação de uma política pública? Será que isso só ocorre quando ela é reconhecida pelas instituições ou pela sociedade, como oferta de um serviço imprescindível?

Por fim, estamos certos de que abrimos portas para olharmos (pesquisarmos) o SGDCA vítima ou testemunha de violência como um sistema protetivo complexo, com características operacionais específicas, e para ampliarmos a proteção social da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Luiz E. de Lacerda, O Mais Cultura e suas Narrativas. *In*: SILVA, Frederico A. Barbosa da; ABREU, Luiz (org.). **As Políticas Públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: IPEA, 2011.

ARIÈS, Philippe. **História social da infância e da família**. Tradução de D. Flaksman. Rio de Janeiro: LCT, 1978.

ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 43–55.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-39.

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de. **Violência sexual intrafamiliar: é possível proteger a criança?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

AZNAR-BLEFARI, Carlos; SCHAEFER, Luiziana Souto; PELISOLI, Cátula da Luz; HABIGZANG, Luísa Fernanda. Atuação de psicólogos em alegações de violência sexual: Boas Práticas nas Entrevistas de Crianças e Adolescentes. **Psico - USF**, Rio de Janeiro, v. 25, n 4, p. 625–635, 2020.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de F.; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. *In*: MATTOS, Rubens Araújo; BAPTISTA, Tatiana Wargas de F. (org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Cap. 5. 1. ed. Porto Alegre: Rede Unida, 2015, p. 138-165.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1973.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 09/07/2024.

BRASIL. Câmara Federal. **Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 09/07/2024.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA. **Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/politicas-de-justica/EJUS/fluxo-geral-lei-13-431-de-2017-atualizado-em-26_10_2022.pdf. Acesso em: 09/07/2024.

BRASIL. **Decreto Federal n. 9.603 de 10 de dezembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/decreto/d9603.htm. Acesso em: 09/07/2024.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix. O que é a filosofia? Lisboa: Presença, 1992.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix. Mil Platôs – capitalismo e esquizofrenia. São Paulo: Ed. 34, 1997.

DUSSEL, Enrique. **Filosofia da libertação**. São Paulo: Loyola, 1977.

FARINELLI, Carmem Cecília; PIERINI, Alexandre José. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano XIX, n. 35, p. 63-86, jan./jun. 2016.

FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia A. Morita; TÓVOLLI, Marina Haddad. Abordagens de sistemas complexos para políticas públicas. *In*: FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia A. Morita; TÓVOLLI, Marina Haddad (org.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p. 21-42.

GALEANO, Eduardo. Em defesa da palavra. *In*: GALEANO, Eduardo. **Ser como eles**. Rio de Janeiro: Revan, 1993.

GALVÃO, Ana Carolina; MORAIS, Janaína Barbosa de; SANTOS, Nilmar. Serviço Social e escuta especializada: proteção integral ou produção antecipada de provas? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 138, p. 263-282, mai./ago. 2020.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. Tradução de Álvaro Cabral. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GOVERNO do Estado de São Paulo. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)**. Região Metropolitana de Campinas. (*on-line*). Disponível em: https://rmc.pdui.sp.gov.br/?page_id=127. Acesso em: 09/07/2024.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 4ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, 2007. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/146>. Acesso em: 09/07/2024.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio P. de (org). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012, p. 20-49.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, p. 21-42, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>. Acesso em: 09/07/2024.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

LUBELL, Mark. Governing institutional complexity: The ecology of games framework. **Policy Studies Journal - PSJ**, v. 41, n. 3, p. 537-559, ago. 2013. Disponível em: https://explorer.bee.oregonstate.edu/Topic/InfluenceNetworks/Documents/Lubell-2013-Policy_Studies_Journal.pdf. Acesso em: 09/07/2024.

LUHMANN, Niklas., **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

LUHMANN, Niklas. Por que uma teoria de sistemas? In: NEVES, Clarissa Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (org). **Niklas Luhmann e a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: Editora UFRG, 1997, p. 37-48.

MARANDOLA Jr., Eduardo; BERNARDES, Antonio; PAULA, Fernanda Cristina de. Corporeidade, cidade e redes sociais virtuais. **Pós-Limiar**, Campinas, SP, n. 5, p. 1-4, nov. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.24220/2595-9557v5e2022a6818>. Acesso em: 09/07/2024.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 2003. 254p. Tese (Doutorado em Administração). Fundação Getúlio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2003.

MATOS, Maurílio Castro de. **Nota técnica sobre a “escuta especializada” proposta pela Lei 13.431/2017: questões para o Serviço Social**. Conselho Federal de Serviço Social, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota-tecnica-escuta-especial2019.pdf>. Acesso em: 09/07/2024.

MELLO, Juliano Pereira de. **Sistemas sociais e os efeitos da pandemia Covid-19: o sistema municipal de ensino de Campinas (SP)**. 2022. 192f. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de Campinas - Programa de Pós-Graduação em Educação - Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Campinas, 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilza Ramos de. É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. **Ciências e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 07-32, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81231999000100002>. Acesso em: 09/07/2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde. **Revista Brasileira Saúde Materno Infantil**, Boa Vista, Recife, v. 1, n. 2, p. 91-102, maio-ago. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbsmi/a/mQqmmSTBf77s6Jcx8Wntkkg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09/07/2024.

MITNICK, Barry M.; BACKOFF, Robert W. The Incentive Relation in Implementation. In: EDWARDS, George C III (org.). **Public Policy Implementation**, v. 3, Greenwich: Jai Press, 1985, p. 59-122.

MORIN, Edgard. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MUELLER, Bernardo. Sistemas Complexos em Políticas Públicas no Brasil In: FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia A. M.; TÓVOLI, Marina H. **Modelagem de Sistemas Complexos para Políticas Públicas**, cap. 12, Brasília: IPEA, 2015, p. 291-308.

MUELLER, Bernardo. Why public policies fail: policymaking under complexity. **EconomiA**, Niterói, RJ, v. 21, n. 2, p. 311-323, mai.-ago. 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1517758019300931?via%3Dihub>. Acesso em: 09/07/2024.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino et all. **Sistema de Garantia de Direitos**. Recife, PE: CENDHEC/BID, 1999.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Promoção e Proteção dos Direitos Humanos de Geração**. Junho, 2007. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/xtras/direitos_humanos_de_geracao_o.pdf. Acesso em: 16/09/2023.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: Univ. California Press, 1973.

PRIORE, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

RAMOS, Fabio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, Mary del (org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 19-54.

REZENDE, Propercio. Antonio. de. Considerações sobre o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA. *In: A Escola no combate ao trabalho infantil*, 2013. Fundação Instituto de Administração – FIA, Ministério Público do Trabalho, Rede Pró menino, 2013, p. 01-17. Disponível em: https://livredetrabalho infantil.org.br/wp-content/uploads/2016/11/consideracoes_SGDCA-1.pdf. Acesso em: 09/07/2024.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RUA, Maria da Graça. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SABATIER, Paul. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SARTRE, Jean-Paul. **Cahiers pour une morale**. Paris: Gallimard, 1983.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos concretos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan.-jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/cgs/article/view/31562>. Acesso em: 09/07/2024.

SILVA Jr., Roberto Donato da; D'ANTONA, Álvaro de. Os métodos mistos e a interdisciplinaridade nas Ciências Sociais: pragmatismo ou pluralismo paradigmático? **Ideias**, Edição Especial, Nova Série, p. 87-108, 2013.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcos A. B.O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno n. 48** – NEEP – UNICAMP, p. 02-16, 2000. Disponível em: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 09/07/2024.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

VASCONCELOS, José Mauro de. **O meu pé de laranja lima**. São Paulo: Melhoramentos, 2017.

TESSONE, Claudio J. A Natureza Complexa dos Sistemas Sociais. *In: FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia A. M.; TÓVOLI, Marina H. (org.). Modelagem de Sistemas Complexos para Políticas Públicas*, Cap., 07. Brasília: IPEA, 2015, p. 157-186.

APÊNDICE

Apêndice 01 – Formulário Google Forms – “Levantamento do estágio de implementação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência”

Levantamento da Implementação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência, na Região Metropolitana de Campinas.
Olá, meu nome é **Claudiney Generoso**.

Sou assistente social, servidor público na cidade de Louveira/SP, especialista em atendimento psicossocial às vítimas de violência pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar e **mestrando no Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas** - ICHSA, na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

Estou realizando um breve levantamento do **estágio da implementação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência na Região Metropolitana de Campinas**, para compor meu processo de delimitação do universo da pesquisa (fase exploratória) identificando cases para realizar, posteriormente, uma possível leitura científica.

O formulário é composto por 09 perguntas, sendo 07 perguntas de múltiplas escolhas e 02 perguntas abertas. O preenchimento é rápido.

Certificado de Apresentação para Apreciação Ética/CAAE:

70996623.3.0000.8142 - Comitê de Ética em Pesquisa/CEP UNICAMP.

Conto com a sua participação para este levantamento. Por gentileza, responder até 08 de dezembro de 2023.

Me coloco à disposição para dúvidas e/ou esclarecimentos através do e-mail c204103@unicamp.dac.br e telefone (19) 99322-4367.

* Indica uma pergunta obrigatória

1. Claudiney Generoso *



2. Cidade: *

3. E-mail: *

4. Telefone de Contato: *

5. . O município compôs o Comitê de Gestão Colegiada? *

Marcar apenas uma oval. Sim, por resolução do CMDCA. Sim, por decreto municipal do prefeito. Não compôs. Compôs informalmente, sem resolução do CMDCA ou decreto municipal. Outro: _____

6. 2. O Comitê de Gestão Colegiada se reúne com que frequência? *

Marcar apenas uma oval.

- Mensalmente.
- Quinzenalmente.
- Semanal Bimestral
- Outro: _____

7. 3. O Comitê de Gestão Colegiada compôs um plano de ação anual? *

Marque todas que se aplicam.

- Sim e está seguindo.
- Sim, mas está seguindo
- parcialmente. Sim, mas não
- está seguindo o plano. Não compôs Plano de Ação.
- Outro: _____

8. 4.O Comitê de Gestão Colegiada estruturou um fluxo para o atendimento da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência?*

Marcar apenas uma oval.

- Sim, e está vigorando.
- Sim, mas ainda não foi publicizado para a rede de serviços. Não compôs o fluxo de atendimento.
- Compôs somente o fluxo para o atendimento às crianças
- adolescentes vítimas de violência sexual.
- Outro:

9. 5. Como é o atendimento da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência, ausência de fluxo sem o procedimento de entrevista por escuta especializada?*

10. 6. Qual política pública está responsável pelo procedimento de entrevista de escuta especializada no município?

Marcar apenas uma oval.

- Saúde/Educação e
- Assistência Social. Saúde
- Assistência Social
- Educação
- Saúde e Educação
- Saúde e Assistência
- Social Educação e
- Assistência Social
- Outro: _____

11. 7. O município ofertou capacitação para a implementação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, em que situações? *

Marcar apenas uma oval.

- Para o procedimento da entrevista em escuta especializada às vítimas de violência sexual.
- Para a revelação espontânea.
- Para a formação Comitê de Gestão Colegiada sobre a lei e decreto. Para a rede intersetorial sobre a prevenção às violências.
- Para a rede intersetorial sobre o fluxo de atendimento às vítimas de violência.
- Outro: _____

12. 8. Está instituída uma ficha de revelação espontânea única para a rede de serviços ? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Outro: _____

13. 9. Como você avalia o estágio atual da implementação do Sistema de Garantia de Direitos no município?

⋮

14. 9.1 Gostaria de comentar algum ponto que você acha relevante observar sobre o processo de implementação do sistema de garantia de direitos à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência no município?*

Apêndice 02 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A implementação do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência na região metropolitana de campinas

**Claudiney Generoso (mestrando)
Oswaldo Gonçalves Júnior(orientação)
Milena Pavan Serafim (coorientação)**

Número do CAAE: [inserir após primeiro parecer
do CEP]

Você está sendo convidado a participar como voluntário de uma pesquisa. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, visa informar seus direitos como participante e é elaborado em duas vias, uma que deverá ficar com você e outra com o pesquisador.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Se preferir, pode consultar seus chefes, familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

Justificativa e objetivos:

Esta pesquisa visa analisar o processo de implementação do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, identificando como os dispositivos propositados convergem em proteção social.

O objetivo desta pesquisa será compreender o processo de implementação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência – SGDCA, nos municípios da Região Metropolitana de Campinas.

Existem poucos estudos referentes a implementação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência, em virtude da Lei 13.431/2017 e do Decreto 9.603/2018, considerando ainda que o processo de implementação, historicamente, está entrecortado pela pandemia do Covid-19. Neste sentido, a pesquisa contribuirá na prática operacional do SDGCA e para além, contribuirá teoricamente numa compreensão científica sobre a problemática, com o conhecimento interdisciplinar sobre o fenômeno da violência e do ciclo das políticas públicas, que é transversal às instancias públicas governamentais,

compreendendo a fragmentação das ciências contemporâneas, da pulverização e verticalização dos saberes especializados e de suas implicações, vem sendo construída por várias perspectivas.

Procedimentos:

Sua participação no estudo, se aceita, consistirá em:

- Após o contato com a pesquisador e agendamento prévio da entrevista (em dia e horário de acordo com a sua conveniência), o participante voluntário (você) receberá um link para formalizar o aceite na pesquisa (TCLE). Neste link você também terá acesso ao link para baixar ou imprimir o termo em questão.

- Na entrevista (realizada em formato presencial), você será convidado a falar do processo de implementação do sistema protetivo municipal voltado a criança e adolescente vítima ou testemunha de violência (a entrevista é constituída de questões abertas a serem realizadas pelo pesquisador). Esta entrevista pode durar até 90 minutos, aproximadamente. Sua participação é muito importante!

- Destaco que você poderá recusar-se a responder qualquer pergunta que for feita. Você não precisará dar qualquer explicação ou justificativa para interromper a entrevista, caso não queira prosseguir nesta pesquisa.

- Na finalização da pesquisa será realizado um seminário de divulgação dos resultados, a ser organizado pelo pesquisador em parceria com a Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Campinas – DRADS Campinas e com o Laboratório de Estudos do Setor Público – LESP, da Faculdade de Ciências Aplicadas da UNICAMP.

- Durante todo o período da pesquisa você tem garantido o seu direito de não aceitar participar ou de retirar sua permissão, a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo ou retaliação, pela sua decisão. Está garantida total integridade ao participante da pesquisa bem como a preservação dos dados que possam identificá-lo. Garantimos, especialmente, a privacidade, sigilo e a confidencialidade.

Vale ressaltar, que durante toda esta coleta de dados, as informações pessoais coletadas não serão compartilhadas de maneira individual e/ou identificável com outras pessoas. Com isso, todos os seus dados privados serão mantidos em sigilo. O que for apresentado na pesquisa preservará o anonimato dos sujeitos participantes.

Ao término da pesquisa os arquivos de áudio/ vídeo das entrevistas serão armazenados em meio físico (HD externo), por 5 (cinco) anos, em minha residência, na Avenida Alcindo Marcon, nº. 123, bairro Vale Verde, Valinhos, CEP: 13279. 031. Após este período, os arquivos serão destruídos.

Os pesquisadores declaram aqui o compromisso de iniciar a pesquisa apenas após a aprovação do protocolo de pesquisa no CEP.

Desconfortos e riscos:

Você não deve participar deste estudo caso se sinta desconfortável ao falar sobre o processo de implementação do SGDCA vítima ou testemunha do seu município de atuação profissional. Durante as entrevistas você poderá recusar-se a responder qualquer pergunta que for feita. Você não precisará dar qualquer explicação ou justificativa para interromper a entrevista, caso não queira prosseguir nesta pesquisa. Asseguramos que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo sobre qualquer informação que permita te identificar.

Adicionalmente, há cuidados para evitar o vazamento de dados da pesquisa: Você tem garantia de que os dados e/ou informações identificadas ou identificáveis não serão fornecidos a pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados deste estudo, informações que possam identificá-lo(a) não serão divulgadas ou publicadas.

Benefícios:

Este estudo traz como benefício a importância de se compreender o processo de implementação do SGDCA vítima ou testemunha de violência, e a sua operacionalização como fatores que podem desencadear a proteção social ao ciclo de vida expostos às situações de violência. Esta pesquisa contribuirá para a compreensão de questões que possam se apresentar no processo de implementação, decorrentes do modelo adotado para esta etapa basilar para a garantia de direitos, evitando por exemplo, processos de revitimização e exposição de crianças e adolescentes as recorrentes violências.

Ao participar da pesquisa você terá um espaço de fala para abordar aspectos relacionados à implementação do sistema protetivo no município, bem como as dificuldades e a oportunidade de refletir sobre a realidade da política pública vivência no trabalho.

Sigilo e privacidade:

Você tem garantia que sua identidade será mantida em sigilo, e dados e/ou informações identificadas ou identificáveis não serão fornecidos a pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados deste estudo, informações que possam identificá-lo(a) não serão mostradas ou publicadas.

Ressarcimento e indenização:

A equipe de pesquisa garante que você não terá qualquer custo. Qualquer custo que você tiver para participar da pesquisa, previsto ou não, não importando a natureza do custo, será ressarcida pela equipe de pesquisa.

Você terá a garantia ao direito a indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa quando comprovados nos termos da legislação vigente.

Acompanhamento e assistência:

A qualquer momento os participantes poderão entrar em contato com os pesquisadores para esclarecimentos e assistência sobre qualquer aspecto da pesquisa, através dos contatos abaixo. Você receberá assistência integral e imediata, de forma gratuita, pelo tempo que for necessário em caso de danos decorrentes da pesquisa.

Contato:

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, se precisar consultar esse registro de consentimento ou quaisquer outras questões, você poderá entrar em contato com o pesquisador pelos canais abaixo:

- Claudiney Generoso, pós-graduando no Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Faculdade de Ciências Aplicadas da UNICAMP, telefone (19) 9.9322-4367, e-mail: claudiney.gen@gmail.com

Em caso de denúncias ou reclamações sobre sua participação e sobre questões éticas do estudo, você poderá entrar em contato com a secretaria do Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP-CHS) da UNICAMP das 08h30 às 11h30 e das 13h00 às 17h00 na Rua Bertrand Russell, 801, Bloco C, 2º piso, sala 05, CEP 13083-865, Campinas – SP; telefone (19) 3521-6836; e-mail: cepchs@unicamp.br.

Havendo a necessidade de intermediação da comunicação em Libras você pode fazer contato com a Central TILS da Unicamp no site <https://www.prg.unicamp.br/tils/>.

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).

O papel do CEP é avaliar e acompanhar os aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), tem por objetivo desenvolver a regulamentação sobre proteção dos seres humanos envolvidos nas pesquisas. Desempenha um papel coordenador da rede de Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) das instituições, além de assumir a função de órgão consultor na área de ética em pesquisas

Consentimento livre e esclarecido:

Após ter recebido esclarecimentos sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar, aceito participar:

Nome do(a) participante: _____

_____ Data: ____/____/____.

(Assinatura do participante ou nome e assinatura do seu RESPONSÁVEL LEGAL)

Responsabilidade do Pesquisador:

Asseguro ter cumprido as exigências da resolução 510/2016 CNS/MS e complementares na elaboração do protocolo e na obtenção deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Asseguo, também, ter explicado e fornecido uma via deste documento ao participante. Informo que o estudo foi aprovado pelo CEP perante o qual o projeto foi apresentado e pela CONEP, quando pertinente.

Comprometo-me a utilizar o material e os dados obtidos nesta pesquisa exclusivamente para as finalidades previstas neste documento ou conforme o consentimento dado pelo participante. _____ Data: __/_____/_____. (Assinatura do pesquisador)

APÊNDICE 03 – Termo de Autorização de Coleta de Dados



Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social
Coordenadoria de Ação Social
Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Campinas

Autorização para Coleta de Dados

Eu, Alexandra Maria Joaquim Benetti responsável pela instituição Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social - DRADS Campinas, Rua Advogado Luíz Gama, 1.117 - Vila Andrade Neves, declaro estar ciente dos requisitos da Resolução CNS/MS 466/12 e suas complementares e declaro que tenho conhecimento dos procedimentos/instrumentos aos quais os participantes da presente pesquisa serão submetidos. Assim autorizo o envio via DRADS Campinas aos municípios que compõem a Região Metropolitana de Campinas, do formulário Google Forms para a coleta de dados do projeto de pesquisa intitulado “**A Implementação do Sistema de Garantia de Direitos na Região Metropolitana de Campinas**”, sob responsabilidade do (a) pesquisador(a) Claudiney Generoso, do Programa de Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, da Faculdade de Ciências Aplicadas após a aprovação do referido projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa-Unicamp.

Assinatura e carimbo

Data: 13/10/2023

-1/1-

APÊNDICE 04 – Segunda Etapa da Pesquisa: A Implementação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência, na Região Metropolitana de Campinas.

Segunda Etapa da Pesquisa: A Implementação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência, na Região Metropolitana de Campinas.
Olá, meu nome é **Claudiney Generoso**.

Sou assistente social, servidor público na cidade de Louveira/SP, especialista em atendimento psicossocial às vítimas de violência pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar e **mestrando no Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas** - ICHSA, na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

É com enorme alegria que estamos caminhando para a segunda etapa da pesquisa **A implementação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência na Região Metropolitana de Campinas. A ideia na primeira etapa da** pesquisa era compor meu processo de delimitação do universo da pesquisa (fase exploratória) identificando cases para realizar, posteriormente, uma possível leitura científica. **Entretanto, dada a riqueza de respostas e adesão de 18 municípios** dos 19 da RMC. Vamos dialogar sobre a realidade macro dos municípios em relação ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente vítima ou testemunha de violência.

Para isso, compomos brevemente 04 perguntas abertas, para concluir nossa leitura da pesquisa.

Certificado de Apresentação para Apreciação Ética/CAAE:

70996623.3.0000.8142 - Comitê de Ética em Pesquisa/CEP UNICAMP.

Conto com a sua participação para esta segunda etapa da pesquisa. Por gentileza, **responder até 15 de abril de 2024.**

Me coloco à disposição para dúvidas e/ou esclarecimentos através do e-mail c204103@unicamp.dac.br e telefone (19) 99322-4367.

*** Indica uma pergunta obrigatória**

Claudiney Generoso



1. Município*
2. E-mail*
3. Telefone*
4. 1. O que você compreende pelo termo "implementação"?
5. 2. Quais são os principais desafios enfrentados pelo município no **Sistema de Garantia de Direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência?***
6. 2.1 Como você sugere que esses desafios possam ser superados? *
7. 3. Como você avalia a eficácia do fluxo de atendimento da criança e do ***adolescente vítima ou testemunha de violência do município?**
8. 3.1. Quais são os pontos fortes e as áreas que precisam de melhorias nesse fluxo?*
9. 4. Qual a sua percepção sobre o procedimento de entrevista denominado escuta especializada, não estar alocado em uma política pública específica? Isto se coloca como uma questão dificultosa ou facilitadora para o município? Se sim, qual (is) questão (ões) são mais evidentes?*

ANEXOS

Anexo 01 – Decreto Federal n. 9.603/2018



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO



Publicado em: 11/12/2018 | Edição: 237 | Seção: 1 | Página: 24

Órgão: Atos do Poder Executivo

DECRETO Nº 9.603, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2018

Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES

PRELIMINARES

SEÇÃO I

DOS PRINCÍPIOS E DOS CONCEITOS

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.

Art. 2º Este Decreto será regido pelos seguintes princípios:

I - a criança e o adolescente são sujeitos de direito e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e gozam de proteção integral, conforme o disposto no art. 1º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente;

II - a criança e o adolescente devem receber proteção integral quando os seus direitos forem violados ou ameaçados;

III - a criança e o adolescente têm o direito de ter seus melhores interesses avaliados e considerados nas ações ou nas decisões que lhe dizem respeito, resguardada a sua integridade física e psicológica;

IV - em relação às medidas adotadas pelo Poder Público, a criança e o adolescente têm preferência:

a) em receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

b) em receber atendimento em serviços públicos ou de relevância pública;

c) na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e

d) na destinação privilegiada de recursos públicos para a proteção de seus direitos;

V - a criança e o adolescente devem receber intervenção precoce, mínima e urgente das autoridades competentes tão logo a situação de perigo seja conhecida;

VI - a criança e o adolescente têm assegurado o direito de exprimir suas opiniões livremente nos assuntos que lhes digam respeito, inclusive nos procedimentos administrativos e jurídicos, consideradas a sua idade e a sua maturidade, garantido o direito de permanecer em silêncio;

VII - a criança e o adolescente têm o direito de não serem discriminados em função de raça, cor, sexo,

idioma, crença, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou regional, étnica ou social, posição econômica, deficiência, nascimento ou outra condição, de seus pais ou de seus responsáveis legais;

VIII - a criança e o adolescente devem ter sua dignidade individual, suas necessidades, seus interesses e sua privacidade respeitados e protegidos, incluída a inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral e a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, das ideias, das crenças, dos espaços e dos objetos pessoais; e

IX - a criança e o adolescente têm direito de serem consultados acerca de sua preferência em serem atendido por profissional do mesmo gênero.

Art. 3º O sistema de garantia de direitos intervirá nas situações de violência contra crianças e adolescentes com a finalidade de:

I - mapear as ocorrências das formas de violência e suas particularidades no território nacional;

II - prevenir os atos de violência contra crianças e adolescentes;

III - fazer cessar a violência quando esta ocorrer;

IV - prevenir a reiteração da violência já ocorrida;

V - promover o atendimento de crianças e adolescentes para minimizar as sequelas da violência sofrida; e

VI - promover a reparação integral dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 4º A criança ou o adolescente, brasileiro ou estrangeiro, que fale outros idiomas deverá ser consultado quanto ao idioma em que prefere se manifestar, em qualquer serviço, programa ou equipamento público do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, tomadas as medidas necessárias para esse atendimento, quando possível.

Art. 5º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - violência institucional - violência praticada por agente público no desempenho de função pública, em instituição de qualquer natureza, por meio de atos comissivos ou omissivos que prejudiquem o atendimento à criança ou ao adolescente vítima ou testemunha de violência;

II - revitimização - discurso ou prática institucional que submeta crianças e adolescentes a procedimentos desnecessários, repetitivos, invasivos, que levem as vítimas ou testemunhas a reviver a situação de violência ou outras situações que gerem sofrimento, estigmatização ou exposição de sua imagem;

III - acolhimento ou acolhida - posicionamento ético do profissional, adotado durante o processo de atendimento da criança, do adolescente e de suas famílias, com o objetivo de identificar as necessidades apresentadas por eles, de maneira a demonstrar cuidado, responsabilização e resolutividade no atendimento; e

IV - serviço de acolhimento no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - Suas - serviço realizado em tipos de equipamentos e modalidades diferentes, destinados às famílias ou aos indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir sua proteção integral.

SEÇÃO II

DA ACESSIBILIDADE

Art. 6º A acessibilidade aos espaços de atendimento da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência deverá ser garantida por meio de:

I - implementação do desenho universal nos espaços de atendimentos a serem construídos;

II - eliminação de barreiras e implementação de estratégias para garantir a plena comunicação de crianças e adolescentes durante o atendimento;

III - adaptações razoáveis nos prédios públicos ou de uso público já existentes; e

IV - utilização de tecnologias assistivas ou ajudas técnicas, quando necessário.

CAPÍTULO II DISPOSIÇÕES GERAIS SEÇÃO I

DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Art. 7º Os órgãos, os programas, os serviços e os equipamentos das políticas setoriais que integram os eixos de promoção, controle e defesa dos direitos da criança e do adolescente compõem o sistema de garantia de direitos e são responsáveis pela detecção dos sinais de violência.

Art. 8º O Poder Público assegurará condições de atendimento adequadas para que crianças e adolescentes vítimas de violência ou testemunhas de violência sejam acolhidos e protegidos e possam se expressar livremente em

um ambiente compatível com suas necessidades, características e particularidades.

Art. 9º Os órgãos, os serviços, os programas e os equipamentos públicos trabalharão de forma integrada e coordenada, garantidos os cuidados necessários e a proteção das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, os quais deverão, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto:

I - instituir, preferencialmente no âmbito dos conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, o comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, com a finalidade de articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento e o aprimoramento da integração do referido comitê;

II - definir o fluxo de atendimento, observados os seguintes requisitos:

a) os atendimentos à criança ou ao adolescente serão feitos de maneira articulada;

b) a superposição de tarefas será evitada;

c) a cooperação entre os órgãos, os serviços, os programas e os equipamentos públicos será priorizada;

d) os mecanismos de compartilhamento das informações serão estabelecidos;

e) o papel de cada instância ou serviço e o profissional de referência que o supervisionará será definido; e

III - criar grupos intersetoriais locais para discussão, acompanhamento e encaminhamento de casos de suspeita ou de confirmação de violência contra crianças e adolescentes.

§ 1º O atendimento intersetorial poderá conter os seguintes procedimentos:

I - acolhimento ou acolhida;

II - escuta especializada nos órgãos do sistema de proteção;

III - atendimento da rede de saúde e da rede de assistência social;

IV - comunicação ao Conselho Tutelar;

V - comunicação à autoridade policial;

VI - comunicação ao Ministério Público;

VII - depoimento especial perante autoridade policial ou judiciária; e

VIII - aplicação de medida de proteção pelo Conselho Tutelar, caso necessário.

§ 2º Os serviços deverão compartilhar entre si, de forma integrada, as informações coletadas junto às vítimas, aos membros da família e a outros sujeitos de sua rede afetiva, por meio de relatórios, em conformidade com o fluxo estabelecido, preservado o sigilo das informações.

§ 3º Poderão ser adotados outros procedimentos, além daqueles previstos no § 1º, quando o profissional avaliar, no caso concreto, que haja essa necessidade.

Art. 10. A atenção à saúde das crianças e dos adolescentes em situação de violência será realizada por equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde - SUS, nos diversos níveis de atenção, englobado o acolhimento, o atendimento, o tratamento especializado, a notificação e o seguimento da rede.

Parágrafo único. Nos casos de violência sexual, o atendimento deverá incluir exames, medidas profiláticas contra infecções sexualmente transmissíveis, anticoncepção de emergência, orientações, quando houver necessidade, além da coleta, da identificação, da descrição e da guarda de vestígios.

Art. 11. Na hipótese de o profissional da educação identificar ou a criança ou adolescente revelar atos de violência, inclusive no ambiente escolar, ele deverá:

I - acolher a criança ou o adolescente;

II - informar à criança ou ao adolescente, ou ao responsável ou à pessoa de referência, sobre direitos, procedimentos de comunicação à autoridade policial e ao conselho tutelar;

III - encaminhar a criança ou o adolescente, quando couber, para atendimento emergencial em órgão do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e

IV - comunicar o Conselho Tutelar.

Parágrafo único. As redes de ensino deverão contribuir para o enfrentamento das vulnerabilidades que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar de crianças e adolescentes por meio da implementação de programas de prevenção à violência.

Art. 12. O Suas disporá de serviços, programas, projetos e benefícios para prevenção das situações de vulnerabilidades, riscos e violações de direitos de crianças e de adolescentes e de suas famílias no âmbito da proteção social básica e especial.

§ 1º A proteção social básica deverá fortalecer a capacidade protetiva das famílias e prevenir as situações de violência e de violação de direitos da criança e do adolescente, além de direcioná-los à proteção social especial para o atendimento especializado quando essas situações forem identificadas.

§ 2º O acompanhamento especializado de crianças e adolescentes em situação de violência e de suas famílias será realizado preferencialmente no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - Creas, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos, em articulação com os demais serviços, programas e projetos do Suas.

§ 3º Onde não houver Creas, a criança ou o adolescente será encaminhado ao profissional de referência da proteção social especial.

§ 4º As crianças e os adolescentes vítimas ou testemunhas de violência e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou cujos responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, podem acessar os serviços de acolhimento de modo excepcional e provisório, hipótese em que os profissionais deverão observar as normas e as orientações referentes aos processos de escuta qualificada quando se configurarem situações de violência.

Art. 13. A autoridade policial procederá ao registro da ocorrência policial e realizará a perícia.

§ 1º O registro da ocorrência policial consiste na descrição preliminar das circunstâncias em que se deram o fato e, sempre que possível, será elaborado a partir de documentação remetida por outros serviços, programas e equipamentos públicos, além do relato do acompanhante da criança ou do adolescente.

§ 2º O registro da ocorrência policial deverá ser assegurado, ainda que a criança ou o adolescente esteja desacompanhado.

§ 3º A autoridade policial priorizará a busca de informações com a pessoa que acompanha a criança ou o adolescente, de forma a preservá-lo, observado o disposto na Lei nº 13.431, de 2017.

§ 4º Sempre que possível, a descrição do fato não será realizada diante da criança ou do adolescente.

§ 5º A descrição do fato não será realizada em lugares públicos que ofereçam exposição da identidade da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência.

§ 6º A perícia médica ou psicológica primará pela intervenção profissional mínima.

§ 7º A perícia física será realizada somente nos casos em que se fizer necessária a coleta de vestígios, evitada a perícia para descarte da ocorrência de fatos.

§ 8º Os peritos deverão, sempre que possível, obter as informações necessárias sobre o fato ocorrido com os adultos acompanhantes da criança ou do adolescente ou por meio de atendimentos prévios realizados pela rede de serviços.

Art. 14. Recebida a comunicação de que trata o art. 13 da Lei nº 13.431, de 2017, o Conselho Tutelar deverá efetuar o registro do atendimento realizado, do qual deverão constar as informações coletadas com o familiar ou o acompanhante da criança ou do adolescente e aquelas necessárias à aplicação da medida de proteção da criança ou do adolescente.

Art. 15. Os profissionais envolvidos no sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência primarão pela não revitimização da criança ou adolescente e darão preferência à abordagem de questionamentos mínimos e estritamente necessários ao atendimento.

Parágrafo único. Poderá ser coletada informação com outros profissionais do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, além de familiar ou acompanhante da criança ou do adolescente.

Art. 16. Caso a violência contra a criança ou o adolescente ocorra em programa de acolhimento institucional ou familiar, em unidade de internação ou semiliberdade do sistema socioeducativo, o fato será imediatamente avaliado pela equipe multiprofissional, considerado o melhor interesse da criança ou do adolescente.

Art. 17. No atendimento à criança e ao adolescente pertencente a povos ou comunidades tradicionais, deverão ser respeitadas suas identidades sociais e culturais, seus costumes e suas tradições.

Parágrafo único. Poderão ser adotadas práticas dos povos e das comunidades tradicionais em complementação às medidas de atendimento institucional.

Art. 18. No atendimento à criança ou ao adolescente pertencente a povos indígenas, a Fundação Nacional do Índio - Funai do Ministério da Justiça e o Distrito Sanitário Especial Indígena do Ministério da Saúde deverão ser comunicados.

SEÇÃO II

DA ESCUTA ESPECIALIZADA

Art. 19. A escuta especializada é o procedimento realizado pelos órgãos da rede de proteção nos campos da educação, da saúde, da assistência social, da segurança pública e dos direitos humanos, com o objetivo de

assegurar o acompanhamento da vítima ou da testemunha de violência, para a superação das consequências da violação sofrida, limitado ao estritamente necessário para o cumprimento da finalidade de proteção social e de provimento de cuidados.

§ 1º A criança ou o adolescente deve ser informado em linguagem compatível com o seu desenvolvimento acerca dos procedimentos formais pelos quais terá que passar e sobre a existência de serviços específicos da rede de proteção, de acordo com as demandas de cada situação.

§ 2º A busca de informações para o acompanhamento da criança e do adolescente deverá ser priorizada com os profissionais envolvidos no atendimento, com seus familiares ou acompanhantes.

§ 3º O profissional envolvido no atendimento primará pela liberdade de expressão da criança ou do adolescente e sua família e evitará questionamentos que fujam aos objetivos da escuta especializada.

§ 4º A escuta especializada não tem o escopo de produzir prova para o processo de investigação e de responsabilização, e fica limitada estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade de proteção social e de provimento de cuidados.

Art. 20. A escuta especializada será realizada por profissional capacitado conforme o disposto no art. 27.

Art. 21. Os órgãos, os serviços, os programas e os equipamentos da rede de proteção adotarão procedimentos de atendimento condizentes com os princípios estabelecidos no art. 2º.

SEÇÃO III

DO DEPOIMENTO ESPECIAL

Art. 22. O depoimento especial é o procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária com a finalidade de produção de provas.

§ 1º O depoimento especial deverá primar pela não revitimização e pelos limites etários e psicológicos de desenvolvimento da criança ou do adolescente.

§ 2º A autoridade policial ou judiciária deverá avaliar se é indispensável a oitiva da criança ou do adolescente, consideradas as demais provas existentes, de forma a preservar sua saúde física e mental e seu desenvolvimento moral, intelectual e social.

§ 3º A criança ou o adolescente serão respeitados em sua iniciativa de não falar sobre a violência sofrida. Art. 23. O depoimento especial deverá ser gravado com equipamento que assegure a qualidade audiovisual.

Parágrafo único. A sala de depoimento especial será reservada, silenciosa, com decoração acolhedora e simples, para evitar distrações.

Art. 24. A sala de depoimento especial poderá ter sala de observação ou equipamento tecnológico destinado ao acompanhamento e à contribuição de outros profissionais da área da segurança pública e do sistema de justiça.

Art. 25. O depoimento especial será regido por protocolo de oitiva.

Art. 26. O depoimento especial deverá ser conduzido por autoridades capacitadas, observado o disposto no art. 27, e realizado em ambiente adequado ao desenvolvimento da criança ou do adolescente.

§ 1º A condução do depoimento especial observará o seguinte:

I - os repasses de informações ou os questionamentos que possam induzir o relato da criança ou do adolescente deverão ser evitados em qualquer fase da oitiva;

II - os questionamentos que atentem contra a dignidade da criança ou do adolescente ou, ainda, que possam ser considerados violência institucional deverão ser evitados;

III - o profissional responsável conduzirá livremente a oitiva sem interrupções, garantida a sua autonomia profissional e respeitados os códigos de ética e as normas profissionais;

IV - as perguntas demandadas pelos componentes da sala de observação serão realizadas após a conclusão da oitiva;

V - as questões provenientes da sala de observação poderão ser adaptadas à linguagem da criança ou do adolescente e ao nível de seu desenvolvimento cognitivo e emocional, de acordo com o seu interesse superior; e

VI - durante a oitiva, deverão ser respeitadas as pausas prolongadas, os silêncios e os tempos de que a criança ou o adolescente necessitarem.

§ 2º A oitiva deverá ser registrada na sua íntegra desde o começo.

§ 3º Em casos de ocorrência de problemas técnicos impeditivos ou de bloqueios emocionais que

impeçam a conclusão da oitiva, ela deverá ser reagendada, respeitadas as particularidades da criança ou do adolescente.

SEÇÃO IV

DA CAPACITAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Art. 27. Os profissionais do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência participarão de cursos de capacitação para o desempenho adequado das funções previstas neste Decreto, respeitada a disponibilidade orçamentária e financeira dos órgãos envolvidos.

Parágrafo único. O Poder Público criará matriz intersetorial de capacitação para os profissionais de que trata este Decreto, considerados os documentos e os atos normativos de referência dos órgãos envolvidos.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28. Será adotado modelo de registro de informações para compartilhamento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, que conterá, no mínimo:

- I - os dados pessoais da criança ou do adolescente;
- II - a descrição do atendimento;
- III - o relato espontâneo da criança ou do adolescente, quando houver; e
- IV - os encaminhamentos efetuados.

Art. 29. O compartilhamento completo do registro de informações será realizado por meio de encaminhamento ao serviço, ao programa ou ao equipamento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, que acolherá, em seguida, a criança ou o adolescente vítima ou testemunha de violência.

Art. 30. O compartilhamento de informações de que trata o art. 29 deverá primar pelo sigilo dos dados pessoais da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.

Art. 31. Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça, da Segurança Pública, da Educação, do Desenvolvimento Social, da Saúde e dos Direitos Humanos disporá, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação deste Decreto, sobre as normas complementares necessárias à integração e à coordenação dos serviços, dos programas, da capacitação e dos equipamentos públicos para o atendimento da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.

Parágrafo único. O ato conjunto de que trata o **caput** disporá sobre a criação de sistema eletrônico de informações, que será implementado com vistas a integrar, de forma sigilosa, as informações produzidas pelo sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.

Art. 32. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de dezembro de 2018; 197º da Independência e 130º da República.

MICHEL TEMER

ROSSIELI SOARES DA SILVA

GILBERTO MAGALHÃES OCHI

ALBERTO BELTRAME

JUVENAL ARAÚJO JÚNIOR

RAUL JUNGSMANN

Anexo 02 – Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006.**SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE****RESOLUÇÃO Nº 113, DE 19 DE ABRIL DE 2006**

Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente:

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA, no uso das atribuições legais estabelecidas na Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991 e no Decreto n.º 5.089 de 20 de maio de 2004, em cumprimento ao que estabelecem o art. 227 *caput* e §7º da Constituição Federal e os artigos 88, incisos II e III, 90, parágrafo único, 91, 139, 260, §2º e 261, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei Federal n.º 8.069/90, e a deliberação do Conanda, na Assembléia Ordinária n.º 137, realizada nos dias 08 e 09 de março de 2006, resolve aprovar os seguintes parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente:

CAPÍTULO I - DA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país.

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

§ 1º O Sistema procurará enfrentar os atuais níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica, que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos de crianças e adolescentes,

consagrados nos instrumentos normativos nacionais e internacionais, próprios.

§ 2º Este Sistema fomentará a integração do princípio do interesse superior da criança e do adolescente nos processos de elaboração e execução de atos legislativos, políticas, programas e ações públicas, bem como nas decisões judiciais e administrativas que afetem crianças e adolescentes.

§ 3º Este Sistema promoverá estudos e pesquisas, processos de formação de recursos humanos dirigidos aos operadores dele próprio, assim como a mobilização do público em geral sobre a efetivação do princípio da prevalência do melhor interesse da criança e do adolescente.

§ 4º O Sistema procurará assegurar que as opiniões das crianças e dos adolescentes sejam levadas em devida consideração, em todos os processos que lhes digam respeito.

Art. 3º A garantia dos direitos de crianças e adolescentes se fará através das seguintes linhas estratégicas:

I - efetivação dos instrumentos normativos próprios, especialmente da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente;

II - implementação e fortalecimento das instâncias públicas responsáveis por esse fim; e III- facilitação do acesso aos mecanismos de garantia de direitos, definidos em lei.

CAPÍTULO II - DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 4º Consideram-se instrumentos normativos de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, para os efeitos desta Resolução:

I - Constituição Federal, com destaque para os artigos, 5º, 6º, 7º, 24 - XV, 226, 204, 227 e 228;

II - Tratados internacionais e interamericanos, referentes à promoção e proteção de direitos humanos, ratificados pelo Brasil, enquanto normas constitucionais, nos termos da Emenda nº 45 da Constituição Federal, com especial atenção para a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente;

III - Normas internacionais não-convencionais, aprovadas como Resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas, a respeito da matéria;

IV - Lei Federal nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente), de 13 de julho de 1990; V - Leis federais, estaduais e municipais de proteção da infância e da adolescência;

VI - Leis orgânicas referentes a determinadas políticas sociais, especialmente as da assistência social, da educação e da saúde;

VII - Decretos que regulamentem as leis indicadas;

VIII - Instruções normativas dos Tribunais de Contas e de outros órgãos de controle e fiscalização (Receita Federal, por exemplo);

IX - Resoluções e outros atos normativos dos conselhos dos direitos da criança e do

adolescente, nos três níveis de governo, que estabeleçam principalmente parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento do Sistema e para especificamente formular a política de promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, controlando as ações públicas decorrentes; e

X - Resoluções e outros atos normativos dos conselhos setoriais nos três níveis de governo, que estabeleçam principalmente parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento dos seus respectivos sistemas.

CAPÍTULO III - DAS INSTÂNCIAS PÚBLICAS DE GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 5º Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram esse Sistema, deverão exercer suas funções, em rede, a partir de três eixos estratégicos de ação:

- I - defesa dos direitos humanos;
- II - promoção dos direitos humanos; e
- III - controle da efetivação dos direitos humanos.

Parágrafo único. Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram o Sistema podem exercer funções em mais de um eixo.

CAPÍTULO IV - DA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Art. 6º O eixo da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade deles e sua exigibilidade, em concreto.

Art. 7º Neste eixo, situa-se a atuação dos seguintes órgãos públicos:

I - judiciais, especialmente as varas da infância e da juventude e suas equipes multiprofissionais, as varas criminais especializadas, os tribunais do júri, as comissões judiciais de adoção, os tribunais de justiça, as corregedorias gerais de Justiça;

II - público-ministeriais, especialmente as promotorias de justiça, os centros de apoio operacional, as procuradorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, as corregedorias gerais do Ministério Público;

III - defensorias públicas, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária; IV - advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados

IV - polícia militar;

V - polícia civil judiciária, inclusive a polícia técnica;

VI - conselhos tutelares; e VII - ouvidorias.

Parágrafo Único. Igualmente, situa-se neste eixo, a atuação das entidades sociais de defesa de direitos humanos, incumbidas de prestar proteção jurídico-social, nos termos do artigo 87, V do

Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 8º Para os fins previstos no art. 7º, é assegurado o acesso à justiça de toda criança ou adolescente, na forma das normas processuais, através de qualquer dos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

§ 1º Será prestada assessoria jurídica e assistência judiciária gratuita a todas as crianças ou adolescentes e suas famílias, que necessitarem, preferencialmente através de defensores públicos, na forma da Lei Complementar de Organização da Defensoria Pública.

§ 2º A não garantia de acesso à Defensoria Pública deverá implicar em sanções judiciais e administrativas cabíveis, a serem aplicadas quando da constatação dessa situação de violação de direitos humanos.

Art. 9º O Poder Judiciário, o Ministério Público, as Defensorias Públicas e a Segurança Pública deverão ser instados no sentido da exclusividade, especialização e regionalização dos seus órgãos e de suas ações, garantindo a criação, implementação e fortalecimento de:

I - Varas da Infância e da Juventude, específicas, em todas as comarcas que correspondam a municípios de grande e médio porte ou outra proporcionalidade por número de habitantes, dotando-as de infra-estruturas e prevendo para elas regime de plantão;

II - Equipes Interprofissionais, vinculadas a essas Varas e mantidas com recursos do Poder Judiciário, nos termos do Estatuto citado;

III - Varas Criminais, especializadas no processamento e julgamento de crimes praticados contra crianças e adolescentes, em todas as comarcas da Capital e nas cidades de grande porte e em outras cidades onde indicadores apontem essa necessidade, priorizando o processamento e julgamento nos Tribunais do Júri dos processos que tenham crianças e adolescentes como vítimas de crimes contra a vida;

IV - Promotorias da Infância e Juventude especializadas, em todas as comarcas na forma do inciso III;

V - Centros de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude;

VI - Núcleos Especializados de Defensores Públicos, para a imprescindível defesa técnico-jurídica de crianças e adolescentes que dela necessitem; e

VIII - Delegacias de Polícia Especializadas, tanto na apuração de ato infracional atribuído a adolescente, quanto na apuração de delitos praticados contra crianças e adolescentes em todos os municípios de grande e médio porte.

Art. 10º Os conselhos tutelares são órgãos contenciosos não-jurisditionais, encarregados de "zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente", particularmente através da aplicação de medidas especiais de proteção a crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados e através da aplicação de medidas especiais a pais ou responsáveis (art. 136, I e II da Lei 8.069/1990).

Parágrafo Único. Os conselhos tutelares não são entidades, programas ou serviços de

proteção, previstos nos arts. 87, inciso III a V, 90 e 118, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 11 As atribuições dos conselhos tutelares estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, não podendo ser instituídas novas atribuições em Regimento Interno ou em atos administrativos semelhante de quaisquer outras autoridades.

Parágrafo Único. É vedado ao Conselho Tutelar aplicar e ou executar as medidas socioeducativas, previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 12 Somente os conselhos tutelares têm competência para apurar os atos infracionais praticados por crianças, aplicando-lhes medidas específicas de proteção, previstas em lei, a serem cumpridas mediante requisições do conselho. (artigo 98, 101,105 e 136, III, “b” da Lei 8.069/1990).

Art. 13 Os conselhos tutelares deverão acompanhar os atos de apuração de ato infracional praticado por adolescente, quando houver fundada suspeita da ocorrência de algum abuso de poder ou violação de direitos do adolescente, no sentido de providenciar as medidas específicas de proteção de direitos humanos, prevista em lei e cabível.

CAPÍTULO V - DA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Art. 14 O eixo estratégico da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através do desenvolvimento da "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente", prevista no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que integra o âmbito maior da política de promoção e proteção dos direitos humanos.

§ 1º Essa política especializada de promoção da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes desenvolve-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes.

§ 2º No desenvolvimento dessa política deverão ser considerados e respeitados os princípios fundamentais enumerados no artigo 2º e seus parágrafos desta Resolução.

§ 3º O desenvolvimento dessa política implica:

I - na satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes pelas políticas públicas, como garantia de direitos humanos e ao mesmo tempo como um dever do Estado, da família e da sociedade;

II - na participação da população, através suas organizações representativas, na formulação e no controle das políticas públicas;

III - na descentralização política e administrativa, cabendo a coordenação das políticas e edição das normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dessas políticas e dos respectivos programas às esferas estadual, Distrital e municipal, bem como às entidades sociais; e

IV - no controle social e institucional (interno e externo) da sua implementação e operacionalização.

Art. 15 A política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através de três tipos de programas, serviços e ações públicas:

I - serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes;

II - serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos; e

III - serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas.

SEÇÃO I - DOS SERVIÇOS E PROGRAMAS DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

SUBSEÇÃO I – DOS PROGRAMAS EM GERAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Art. 16 As políticas públicas, especialmente as políticas sociais, assegurarão o acesso de todas as crianças e todos os adolescentes a seus serviços, especialmente as crianças e os adolescentes com seus direitos violados ou em conflito com a lei, quando afetos às finalidades da política de atendimento dos direitos humanos da criança e do adolescente, obedecidos aos princípios fundamentais elencados nos parágrafos do artigo 2º desta Resolução.

SUBSEÇÃO II - DOS SERVIÇOS E PROGRAMAS DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Art. 17 Os serviços e programas de execução de medidas específicas de proteção de direitos humanos têm caráter de atendimento inicial, integrado e emergencial, desenvolvendo ações que visem prevenir a ocorrência de ameaças e violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes e atender às vítimas imediatamente após a ocorrência dessas ameaças e violações.

§ 1º Esses programas e serviços ficam à disposição dos órgãos competentes do Poder Judiciário e dos conselhos tutelares, para a execução de medidas específicas de proteção, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente; podendo, todavia receber diretamente crianças e adolescentes, em caráter excepcional e de urgência, sem previa determinação da autoridade competente, fazendo, porém a devida comunicação do fato a essa autoridade, até o segundo dia útil imediato, na forma da lei citada.

§ 2º Os programas e serviços de execução de medidas específicas de proteção de direitos humanos obedecerão aos parâmetros e recomendações estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e, complementarmente, pelos demais conselhos dos direitos, em nível estadual, Distrital e municipal e pelos conselhos setoriais competentes.

§ 3º Estes programas se estruturam e organizam sob a forma de um Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, regulado por normas operacionais básicas específicas, a serem editadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do

Adolescente - Conanda.

Art. 18 Consideram-se como programas e serviços de execução de medidas de proteção de direitos humanos aqueles previstos na legislação vigente a respeito da matéria.

SUBSEÇÃO III - DOS PROGRAMAS DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS E ASSEMELHADAS

Art. 19 Os programas de execução de medidas socioeducativas são destinados ao atendimento dos adolescentes autores de ato infracional, em cumprimento de medida judicial socioeducativa, aplicada na forma da lei, em decorrência de procedimento apuratório, onde se assegure o respeito estrito ao princípio constitucional do devido processo legal.

§ 1º Os programas de execução de medidas socioeducativas para adolescentes autores de ato infracional obedecerão aos parâmetros e recomendações estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e, complementarmente, pelos demais conselhos dos direitos, em nível Estadual, Distrital e Municipal.

§ 2º Estes programas se estruturam e organizam, sob forma de um Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE em cumprimento dos seguintes princípios norteadores:

I - prevalência do conteúdo educativo sobre os sancionatórios e meramente de contenção, no atendimento socioeducativo;

II - ordenação do atendimento socioeducativo e da sua gestão, a partir do projeto político-pedagógico;

III - construção, monitoramento e avaliação do atendimento socioeducativo, com a participação proativa dos adolescentes socioeducandos;

IV - exemplaridade, presença educativa e respeito à singularidade do adolescente socioeducando, como condições necessárias no atendimento socioeducativo;

V - disciplina como meio para a realização do processo socioeducativo;

VI - exigência e compreensão enquanto elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o processo socioeducativo;

VII - dinâmica institucional favorecendo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes entre equipe multiprofissional (técnicos e educadores);

VIII - organização espacial e funcional dos programas de atendimento sócio-educativo como sinônimo de condições de vida e de possibilidades de desenvolvimento pessoal e social para o adolescente;

IX - respeito à diversidade étnica/racial, de gênero, orientação sexual e localização geográfica como eixo do processo socioeducativo; e

X - participação proativa da família e da comunidade no processo socioeducativo.

§ 3º Os programas de execução de medidas socioeducativas devem oferecer condições que garantam o acesso dos adolescentes socioeducandos às oportunidades de superação de sua situação de conflito com a lei.

Art. 20 Consideram-se como programas socioeducativos, na forma do Estatuto da Criança e do Adolescente, os seguintes programas, taxativamente:

I - programas socioeducativos em meio aberto

a) prestação de serviço à comunidade; e

b) liberdade assistida.

II - programas socioeducativos com privação de liberdade

a) semiliberdade; e

b) internação.

Parágrafo único. Integram também o Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE, como auxiliares dos programas socioeducativos, os programas acautelatórios de atendimento inicial (arts. 175 e 185 da lei federal nº 8069/90), os programas de internação provisória (art 108 e 183 da lei citada) e os programas de apoio e assistência aos egressos.

CAPÍTULO VI - DO CONTROLE DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Art. 21 O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como:

I - conselhos dos direitos de crianças e adolescentes;

II - conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e

III - os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal.

Parágrafo Único. O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.

Art. 22 Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios haverá um Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, respectivamente, composto por igual número de representantes do governo e da sociedade civil organizada, garantindo a ampla participação da população, por suas organizações representativas, no processo de formulação e controle da política de atendimento aos direitos da criança e ao adolescente, dos seus programas, serviços e ações.

Parágrafo Único. A composição desses conselhos e a nomeação de seus membros devem ser estabelecidas de acordo com as Resoluções 105 e 106 do Conanda, inclusive as recomendações, contendo procedimentos que ofereçam todas as garantias necessárias para assegurar a representação pluralista de todos os segmentos da sociedade, envolvidos de alguma forma na promoção e proteção de direitos humanos, particularmente através de representações de organizações da sociedade civil governamentais, sindicatos, entidades sociais de atendimento a crianças e adolescentes, organizações profissionais interessadas, entidades representativas do pensamento científico, religioso e filosófico e outros nessa linha.

Art. 23 Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente deverão acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, deliberando previamente a respeito, através de normas, recomendações, orientações.

§ 1º As deliberações dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, em respeito aos princípios constitucionais da participação popular, da prioridade absoluta do atendimento à criança e ao adolescente e da prevalência do interesse superior da criança e do adolescente, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Constatado, através dos mecanismos de controle, o descumprimento de suas deliberações, os conselhos dos direitos da criança e do adolescente representarão ao Ministério Público para as providências cabíveis e aos demais órgãos e entidades legitimados no artigo 210 da Lei nº 8.069/90 para demandar em Juízo por meio do ingresso de ação mandamental ou ação civil pública.

CAPÍTULO VII - DOS MECANISMOS ESTRATÉGICOS DE PROMOÇÃO, DEFESA E CONTROLE DA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Art. 24 Para promover e defender os direitos de crianças e adolescentes, quando ameaçados e violados e controlar as ações públicas decorrentes, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá priorizar alguns determinados mecanismos estratégicos de garantia de direitos:

- I - mecanismos judiciais extra-judiciais de exigibilidade de direitos;
- II - financiamento público de atividades de órgãos públicos e entidades sociais de atendimento de direitos;
- III - formação de operadores do Sistema;
- IV - gerenciamento de dados e informações;
- V - monitoramento e avaliação das ações públicas de garantia de direitos; e
- VI - mobilização social em favor da garantia de direitos.

CAPÍTULO VIII - DA GESTÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 25 A estrutura governamental, em nível federal, contará com um órgão específico e autônomo, responsável pela política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com as seguintes atribuições mínimas:

I - articular e fortalecer o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - funcionar prioritariamente como núcleo estratégico-conceitual, para a promoção dos direitos humanos da infância e adolescência, no âmbito nacional;

III - manter sistema de informação para infância e adolescência, em articulação com as esferas estadual e municipal;

IV - apoiar técnica e financeiramente o funcionamento das entidades e unidades de execução de medidas de proteção de direitos e de medidas socioeducativas;

V - Coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, especialmente os programas de execução de medidas socioeducativas; e

VI - Co-coordenar o Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos, especialmente os programas de enfrentamento da violência, proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, os programas e serviços de promoção, defesa e garantia da convivência familiar e comunitária, dentre outros programas de promoção e proteção dos direitos humanos de criança e adolescente.

Art. 26 Nos níveis estadual, distrital e municipal, as entidades públicas responsáveis pela política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes e por esses serviços, programas e ações especiais deverão funcionar nessa linha, em seu respectivo nível de competência e deverão ter estrutura e organização próprias, respeitada a autonomia da política de atendimento de direitos da criança e do adolescente, na forma do Estatuto da Criança e do Adolescente, ficando, além do mais, responsáveis pela execução dos seus programas, serviços e ações e a manutenção das unidades respectivas.

§ 1º Cada Estado, município e o Distrito Federal vincularão essas suas entidades públicas responsáveis pela política de atendimento de direitos da criança e do adolescente à Secretaria ou órgão congênere que julgar conveniente, estabelecendo-se porém expressamente que elas se incorporam ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e que deverão ser considerados interlocutores para o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e para o órgão federal responsável, previsto no artigo anterior, principalmente para efeito de apoio técnico e financeiro.

§ 2º O órgão federal previsto no artigo anterior deverá assegurar que os estados, o Distrito Federal e os municípios estejam conscientes de suas obrigações em relação à efetivação das normas de proteção à criança e à juventude, especialmente do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Convenção sobre os Direitos da Criança, da Constituição Federal e de que os direitos previstos nessas normas legais têm que ser implementados em todos os níveis, em regime de prioridade absoluta, por meio de legislações, políticas e demais medidas apropriadas.

Art. 27 A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os sistemas estaduais, distrital e municipais, tanto de defesa de direitos, quanto de atendimento socioeducativo.

§ 1º Caberá à União a coordenação desses programas e serviços de execução das medidas específicas de proteção de direitos e de execução das medidas socioeducativas, integrando-os no campo maior da política de atendimento de direitos da criança e do adolescente e exercendo função normativa de caráter geral e supletiva dos recursos necessários ao desenvolvimento dos sistemas estaduais, distrital e municipais.

§ 2º Os sistemas nacionais de proteção de direitos humanos e de socioeducação têm legitimidade normativa complementar e liberdade de organização e funcionamento, nos termos desta Resolução.

§ 3º Aplica-se ao Distrito Federal, cumulativamente, as regras de competência dos estados e municípios.

Art. 28 Incumbe à União:

I - elaborar os Planos Nacionais de Proteção de Direitos Humanos e de Socioeducação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios;

II - prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de proteção especial de direitos e de atendimento socioeducativo, no exercício de sua função supletiva;

III - colher informações sobre a organização e funcionamento dos sistemas, entidades e programas de atendimento e oferecer subsídios técnicos para a qualificação da oferta;

IV - estabelecer diretrizes gerais sobre as condições mínimas das estruturas físicas e dos recursos humanos das unidades de execução; e

V - instituir e manter processo nacional de avaliação dos sistemas, entidades e programas de atendimento.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos III e V, a União terá livre acesso às informações necessárias em todos os sistemas, entidades e programas de atendimento.

§ 2º As funções de natureza normativa e deliberativa da competência da União serão exercidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, e as funções de natureza executiva, pela Presidência da República, através da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Art. 29 Incumbe aos Estados:

I - elaborar os planos estaduais de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo, em colaboração com os municípios;

II - instituir, regular e manter seus sistemas de defesa de direitos e de atendimento

socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais dos respectivos Planos Nacionais;

III - criar e manter os programas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo, para a execução das medidas próprias;

IV - baixar normas complementares para a organização e funcionamento dos seus sistemas de defesa de direitos e de atendimento e dos sistemas municipais;

V - estabelecer, com os municípios, as formas de colaboração para a oferta dos programas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo em meio aberto; e

VI - apoiar tecnicamente os municípios e as entidades sociais para a regular oferta de programas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo em meio aberto.

Parágrafo Único. As funções de natureza normativa e deliberativa relacionadas à organização e funcionamento dos sistemas referidos, em nível estadual, serão exercidas pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 30 Incumbe aos municípios:

I - instituir, regular e manter os seus sistemas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais dos Planos Nacionais e Estaduais, respectivos;

II - criar e manter os programas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo para a execução das medidas de meio aberto; e

III - baixar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas de seus sistemas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo.

§ 1º Para a criação e manutenção de programas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo em meio aberto, os municípios integrantes de uma mesma organização judiciária poderão instituir consórcios regionais como modalidade de compartilhar responsabilidades.

§ 2º As funções de natureza normativa e deliberativa relacionadas à organização e funcionamento dos sistemas municipais serão exercidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CAPÍTULO IX - PARÂMETROS, PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE PELOS CONSELHOS DOS DIREITOS

Art. 31 O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e os conselhos congêneres, nos níveis estaduais, distritais e municipais, em caráter complementar, aprovarão parâmetros específicos, como normas operacionais básicas para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 32 Igualmente, no limite de suas atribuições, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança

e do Adolescente - Conanda e os conselhos congêneres, nos níveis estadual, distrital e municipal, em caráter complementar, aprovarão planos que visem planejar estrategicamente as ações de instâncias públicas e os mecanismos de garantia de direitos do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Parágrafo Único. Esses planos serão elaborados por iniciativa dos próprios conselhos ou por propostas das entidades de atendimento de direito ou de fóruns e frentes de articulação de órgãos governamentais e/ou entidades sociais.

Art. 33 Os programas e projetos de responsabilidade de órgãos governamentais e entidades sociais que devam ser financiados com recursos públicos dos fundos para os direitos da criança e do adolescente deverão ser obrigatoriamente analisados e aprovados, previamente, pelos conselhos respectivos.

Art. 34º Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação.]