



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DOMÉSTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONSUMO, COTIDIANO E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

**VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
SOB A PERSPECTIVA DA ALIMENTAÇÃO E CONSUMO: UMA ANÁLISE A
PARTIR DA ATUAÇÃO DOS/AS CONSELHEIROS/AS TUTELARES DO
RECIFE -PE**

ALISSON HENRIQUE DOS SANTOS ROSENDO

RECIFE
AGOSTO / 2018



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DOMÉSTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONSUMO, COTIDIANO E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

ALISSON HENRIQUE DOS SANTOS ROSENDO

**VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
SOB A PERSPECTIVA DA ALIMENTAÇÃO E CONSUMO: UMA ANÁLISE A
PARTIR DA ATUAÇÃO DOS/AS CONSELHEIROS/AS TUTELARES DO
RECIFE -PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Consumo, cotidiano e Desenvolvimento Social, da Universidade Federal Rural de Pernambuco, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Raquel de Aragão Uchôa Fernandes
Co-Orientador: Prof. Dr Humberto da Silva Miranda

RECIFE
AGOSTO / 2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Biblioteca Central, Recife-PE, Brasil

R813v Rosendo, Alisson Henrique dos Santos.
Violação de Direitos Humanos de crianças e adolescentes sob a perspectiva da alimentação e consumo: uma análise a partir da atuação dos/as Conselheiros/as Tutelares do Recife-PE / Alisson Henrique dos Santos Rosendo. – Recife, 2018.
205 f.: il.

Orientador(a): Raquel de Aragão Uchôa Fernandes.

Coorientador(a): Humberto da Silva Miranda.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social, Recife, BR-PE, 2018.

Inclui referências e apêndice(s).

1. Consumo 2. Direitos Humanos 3. Alimentação 4. Burocracia 5. Conselheiros/as
I. Fernandes, Raquel de Aragão Uchôa, orient. II. Miranda, Humberto da Silva, coorient. III. Título

CDD 640



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DOMÉSTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONSUMO, COTIDIANO E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

**VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
SOB A PERSPECTIVA DA ALIMENTAÇÃO E CONSUMO: UMA ANÁLISE A
PARTIR DA ATUAÇÃO DOS/AS CONSELHEIROS/AS TUTELARES DO
RECIFE -PE**

Por ALISSON HENRIQUE DOS SANTOS ROSENDO

Dissertação apresentada à Universidade Federal Rural de Pernambuco, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social, para obtenção do título de Magister Scientiae.

Banca Examinadora:

Prof^a Dr^a. Raquel de Aragão Uchôa Fernandes (Orientadora)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof^o Dr. Humberto Miranda (Coorientador)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof^a Dr^a. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a Dr^a. Fabiane Alves Regino (Examinadora Externa)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof^a Dr^a. Laura Susana Duque-Arrazola (Examinadora Interna)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

*Dedico com amor esta dissertação ao meu sobrinho
Davi Oliveira Rosendo e minha mãe Celina dos Santos Rosendo.*

AGRADECIMENTOS

É chegada a hora de agradecer a todos e todas que me apoiaram e incentivaram nessa longa jornada que foi esta dissertação. Para aqueles/as que dividiram comigo os momentos de alegria e tristeza e que me ajudaram a superar os momentos difíceis, deixo aqui os meus sinceros agradecimentos, mas sem dúvidas alguns merecem ser mencionados.

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Celina dos Santos Rosendo e Josenildo Rosendo da Silva, pelo apoio, incentivo e por sempre acreditarem em mim e fazerem dessa crença minha rotina.

Ao meu irmão, Josenildo Anderson dos Santos Rosendo, minha cunhada Paula Oliveira Rosendo e meu sobrinho Davi Oliveira Rosendo, por compreenderem os momentos de ausência, também pelo incentivo e por se disporem a ajudar a todo custo.

À minha companheira, Vanessa Dias Teixeira, por estar sempre ao meu lado, nos momentos de desespero e fraqueza, por sempre me incentivar e ajudar a seguir em frente.

À minha querida turma de Mestrado, em especial Aline Gomes, Débora Santos, Dinar Souza, Helena Moraes, Juliana Chagas, Maria Elisa, Márcio Fonseca e Rafael Barkokebas, pelos momentos bons e ruins que compartilhamos da mesma experiência.

À minha orientadora Raquel Uchôa e co-orientador Humberto Miranda, pela paciência, dedicação, incentivo e sabedoria, que me ajudaram durante o processo de escrita desta dissertação.

À Escola de Conselhos de Pernambuco e toda sua equipe, amigos e amigas de trabalho e de militância no campo dos Direitos Humanos.

Ao Laboratório de História das Infâncias do Nordeste e toda sua equipe, companheiros e companheiras de trabalho e por ceder seu espaço para estudo pessoal.

Ao Conselho Tutelar e Conselheiras e Conselheiros Tutelares da RPA 3B, por se disponibilizarem a participar desta pesquisa e por me acolherem em seu espaço de trabalho.

Ao PGCDs, pela oportunidade e pelo o apoio durante o mestrado.

À CAPES, pelo incentivo a educação.

Aos professores e professoras que compuseram a banca, pelas considerações e disponibilidade.

A todos os meus amigos e amigas, em especial Priscilla Marinho, Thiago Farias, David Luiz, Marília Nascimento e Almir Basio.

Aos meus parceiros dos grupos de Dota e CS, vocês foram importantes nas horas de descontração.

A CAPES, por ter me proporcionado um ano de bolsa que ajudou a manter a pesquisa e finalizá-la.

*“O medo dá origem ao mal,
O homem coletivo sente a necessidade de lutar.
O orgulho, a arrogância, a glória
enche a imaginação de domínio. São demônios, os que
destroem o poder bravo da humanidade”*
Chico Science – Monólogo ao Pé do Ouvido

RESUMO

O Direito Humano a Alimentação Adequada tem sua efetivação ainda como um desafio, no que diz respeito à relação Sociedade- Estado e Mercado no processo de promoção e efetivação dos direitos sociais. Na perspectiva da relação Estado-Sociedade, o desafio se materializa entre outros aspectos através da discricionariedade e, portanto, da atuação (ou da não atuação) dos/as sujeitos das diferentes políticas, neste campo, esta pesquisa se volta para a atuação dos/as Conselheiros/as Tutelares em sua execução para garantia, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. As violações de Direitos Humanos de crianças e adolescentes se apresentam como acontecimentos cotidianos, e tornam-se cada vez mais complexas dentro do contexto de uma sociedade de consumo. Estado, Sociedade e Famílias configuram-se como atores corresponsáveis pela Proteção Integral destes sujeitos. A resignificação da ação estatal a partir do pressuposto da intersetorialidade, se justifica à medida que as políticas públicas carecem de ações e resultados integrados, o que se torna cada vez mais complexo dadas as expressões da sociedade de consumo. Com a perspectiva de aprofundar o debate e a compreensão sobre os caminhos e desafios para a efetivação do Direito Humano a Alimentação Adequada esta pesquisa teve o intuito de analisar a percepção por parte dos/as Conselheiros/as Tutelares da cidade do Recife sobre a violação do direito humano a alimentação de crianças e adolescentes a partir das práticas da sociedade de consumo. A pesquisa apresentada é de natureza qualitativa. Os sujeitos do estudo corresponderam a 05 Conselheiros/as Tutelares vinculados ao Conselho Tutelar da Região Político-Administrativa 3, lado B. Os dados foram obtidos através de entrevistas a partir de um roteiro semiestruturado, que, posteriormente foram analisadas para atenderem aos objetivos desta pesquisa. Os resultados mostraram que o Conselho Tutelar é um órgão que desempenha função primordial na garantia dos direitos das crianças e adolescentes apesar de sua fragilização. Os/As Conselheiros/as Tutelares revelam dificuldades quanto a percepção dos novos tipos de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes provenientes da Sociedade de Consumo ao atrelarem o direito humano a alimentação à ausência do alimento, apontando para uma real necessidade de atenção por parte do Estado e controle social.

Palavras-chave: Consumo; Direitos Humanos; Alimentação; Burocracia de Nível de Rua; Conselheiros/as Tutelares

ABSTRACT

The Human Right to Adequate Food continues to be a challenge, in relation to the relationship between Society, State and Market in the process of promoting and improving social rights. In the perspective of the State-Society relationship, the challenge remains among other aspects through the discretion and, therefore, of the performance (or non-performance) of the subjects of the different policies. In this field, this research emphasizes on the role of the Guardianship Counselors in their execution to guarantee, protect and defend the rights of children and teenagers. Human rights violations of children and teenagers present themselves as everyday events, and become increasingly complex within the context of a consumer society. State, Society and Families are configured as actors responsible for the Integral Protection of these subjects. The re-signification of state action from the assumption of intersectorality is justified as public policies' lack integrated actions and results, which becomes increasingly complex given the expressions of the consumer society. With the prospect of deepening the debate and understanding about the paths and challenges for the implementation of the Human Right to Adequate Food, this research had the intention of analyzing the perception by the Guardians Councilors of the city of Recife about the violation of the human right to feed children and teenagers from the practices of the consumer society. The research presented is qualitative in nature. The subjects of the study corresponded to 05 Guardianship Counselors linked to the Guardianship Council of the Political-Administrative Region 3, side B. The data were obtained through interviews from a semi-structured script, which were later analyzed to meet the objectives of this research. The results showed that the Guardianship Council is a body that plays a primary role in guaranteeing the rights of children and teenagers despite their weakening. The Guardians' Counselors reveal difficulties regarding the perception of new types of human rights violations of children and teenagers coming from the Consumer Society by linking the human right to food with the absence of food, pointing to a real need for attention of the State and social control.

Keywords: Consume; Human Rights; Nutrition; Street Level Burocracy; Guardianship Council

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O Sistema de Garantia dos Direitos e seus eixos	55
Figura 2 - Áreas Alimentares do Brasil.....	71
Figura 3 - Intersetorialidade e Participação Social do SISAN	92
Figura 4 – Protesto da Criança	115
Figura 5 – Suco da Turma da Mônica.....	116
Figura 6 – Chicken da Turma da Mônica.....	116
Figura 7 - Miojo da Turma da Mônica.....	117
Figura 8 – Salão do Restaurante Temático.....	118
Figura 9 – Cozinha do Restaurante Temático	118
Figura 10 – Cozinha Divertida da Magali - Restaurante Temático.....	119
Figura 11 – Tirinha da Turma da Mônica	120
Figura 12 – McLanche Feliz e Brinquedos	121
Figura 13 – Postagem da Página Criança e Consumo.....	122
Figura 14 – Comentários da Postagem da Página Criança e Consumo.....	123
Figura 15 – Divisões das Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco.....	128
Figura 16 – Regiões Político-Administrativas do Recife.....	130
Figura 17 – Primeira Página do Formulário de Atendimento	156
Figura 18 – Segunda Página do Formulário de Atendimento	157
Figura 19 – Terceira Página do Formulário de Atendimento.....	158

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Modelos e suas variáveis	45
Quadro 2 - Síntese da Atuação do Governo e Estratégias de Fortalecimento.....	89
Quadro 3 Linha do Tempo e Internalização do DHAA no Brasil.....	94
Quadro 4 – Municípios por Região de Desenvolvimento.....	129
Quadro 5 – Regiões, Microregiões e Bairros das Regiões Político-Administrativas.....	131
Quadro 6 – Dados Socioeconomicos dos Entrevistados.....	140
Quadro 7 – Atribuições do Conselho Tutelar	146
Quadro 8 – Denúncias coletadas pelo Disque 100.....	176

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CEDCA - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CGPAN - Coordenação Geral de Políticas de Alimentação e Nutrição

Cibrazem - Companhia Brasileira de Armazenamento

CNA - Comissão Nacional de Alimentação

Cobal - Companhia Brasileira de Alimentos

COMDICA - Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONSAD - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CT – Conselho Tutelar

DH – Direitos Humanos

DHA - Direito Humano a Alimentação

DHAN - Direito Humano à Alimentação e Nutrição

DHHA – Direito Humano a Alimentação Adequada

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MSP - Mauricio de Sousa Produções

OMS – Organização Mundial da Saúde

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PBF - Programa Bolsa Família
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PFZ – Programa Fome Zero
PL – Projeto de Lei
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
RD - Regiões de Desenvolvimento
RMR – Região Metropolitana do Recife
RPA –Região Político Administrativa
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SAP S- Serviço de Alimentação da Previdência Social
SCA - Serviço Central de Alimentação
SGD – Sistema de Garantia dos Direitos
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUNAB - Superintendência Nacional do Abastecimento
TCE-PE - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Sumário

INTRODUÇÃO.....	17
Capítulo I – DIREITOS HUMANOS, ESTADO E SOCIEDADE: REFLEXÕES SOBRE A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	27
Os Direitos Humanos	27
Os Direitos Humanos no Brasil	31
Direitos Humanos e o Estado brasileiro.....	34
Implementação de políticas públicas, burocracia de rua e discricionariedade...	40
Os Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Brasil	49
A Proteção Social e a perspectiva da intersetorialidade.....	52
O Eixo de Defesa dos Direitos e Os/As Conselheiros/as Tutelares e a burocracia.	57
Capítulo II. O DIREITO A ALIMENTAÇÃO E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: REFLEXOS DA FOME NO BRASIL.....	65
Josué de Castro e a fome como um problema político	65
A alimentação como Direito Humano e pauta política	72
O Direito Humano a Alimentação como Política Pública	78
A perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional enquanto um Sistema	91
Capítulo III. O CONSUMO MODERNO E A VIOLAÇÃO DE DIREITO A ALIMENTAÇÃO.....	97
A formação da Sociedade de Consumo	98
As diversas faces e formas do Consumo e o Consumo Imaginativo	102
A Publicidade Infantil como problemática	105
A Regulamentação da Publicidade Infantil e a proteção para com o Consumidor	109
Capítulo IV – A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR E OS DESAFIOS FRENTE A EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO A ALIMENTAÇÃO E A SOCIEDADE DE CONSUMO.....	125
Conhecendo o território pernambucano e o perfil da cidade do Recife	128
O Conselho Tutelar da RPA 3B e o Perfil dos/as Conselheiros Tutelares	135
A Trajetória dos/as Conselheiros/as Tutelares da RPA 3B.....	143
As Atribuições do Conselho Tutelar e o Papel do/a Conselheiro/a Tutelar	147
O Fluxo de Atendimento e os Registros de Casos da RPA 3B	151
O Conselho Tutelar e os Direitos Humanos	161
O Conselho Tutelar e os Elementos na Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes.....	162
A Concepção do Conselho Tutelar a Respeito dos Direitos Humanos	166

As Violações de Direitos Humanos na RPA 3B e suas estratégias de identificação	171
CONSIDERAÇÕES FINAIS	183
REFERÊNCIAS	191
Apêndice A– Roteiro das Entrevistas	203
Apêndice B– Termo de Livre consentimento esclarecido.....	205

INTRODUÇÃO

Caracterizada enquanto estratégia ou conjunto de ações, a Segurança Alimentar e Nutricional- SAN consiste na realização do direito ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares que promovem saúde, que respeitem a cultura e sua diversidade e que sejam socialmente, economicamente, ambientalmente e culturalmente sustentáveis (BRASIL, 2017).

Dentro da conjuntura global de Direitos Humanos, o direito à alimentação é um ponto crucial para o pleno desenvolvimento da dignidade humana. A alimentação é um fator que interfere diretamente no desenvolvimento de sistemas democráticos (ou não) e, por consequência na possibilidade do exercício da cidadania.

Josué de Castro em Geografia da fome denunciou que o problema da fome é um problema de natureza ética e política. A fome foi entre nós historicamente construída, expressão escandalosa da descomunal desigualdade que constitui o principal substrato de nossa sociedade.

Durante muito tempo foi tratada como parte de um estado de coisas, onde a decisão do Estado foi a "não decisão", ganhando status de demanda reprimida, vinculada a práticas específicas, episódicas, do campo da caridade, voluntariado e do assistencialismo.

Ao nos referirmos a Fome a partir de uma perspectiva política, estamos apontando para duas dimensões principais: que ela deve ser tratada enquanto problema com status político (da ordem não do individual, mas do coletivo) e que o seu enfrentamento está diretamente vinculado a ação do Estado, através de políticas públicas (ou do Estado em ação).

Desta maneira, merece destaque os esforços realizados nos últimos anos para realizar o combate à fome através de políticas de segurança alimentar e nutricional que procuraram enfrentar a grande questão posta por Josué de Castro, reconhecendo que a fome e/ou insegurança alimentar está associada ao cotidiano das famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco, tais como desemprego, de jovens sem possibilidades de entrar para o mercado de trabalho, de mulheres em ocupações precárias ou em tempo parcial, dos despossuídos/as da terra e dos meios de produção, da falta de uma legislação mais efetiva de controle da publicidade e propaganda, da liberação política do usos de agrotóxicos, entre outros. Bem como demanda ações que

garantam a participação, mobilização e controle por parte da sociedade, maior interessada que estas questões se tornem prioridade na agenda pública.

De forma geral, é no reconhecimento deste quadro que se inicia a trajetória da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que possui, entre seus marcos principais, a instituição do Programa Fome Zero em 2003, no início do primeiro mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O Fome Zero teve originalmente quatro eixos de articulação: Acesso ao alimento; Fortalecimento da agricultura familiar; Geração de Renda; Articulação mobilização e controle social. Um desenho inovador, envolvendo ações interministeriais, com a participação de estados e municípios. Neste caso, o território é compreendido como espaço geográfico adicionado de poder, no qual os sujeitos se reconhecem enquanto portadores de identidade cultural, social e política.

Cabe destacar que a coordenação entre diferentes setores governamentais se relaciona com o grau de integração e segmentação do processo decisório, o que é um desafio em uma sociedade como a nossa com um histórico de ações amplamente segmentadas, considerando os conflitos políticos em torno da alocação dos bens públicos. Como os principais problemas não são confinados a uma única área, o desafio é lidar com diferenciação e integração entre as políticas.

A SAN envolve múltiplas dimensões e acaba tendo incidência em setores e atividades diversos, pois traz para o centro do debate o desafio das ações intersetoriais, trata das dimensões culturais, sociais e ambientais relacionadas aos alimentos e à alimentação.

Neste contexto, o que está em jogo é que o Direito Humano a Alimentação Adequada/DHAA não passa apenas por uma reflexão referente ao acesso, mas também sobre as condições concretas que permeiam a produção dos alimentos e a configuração dos mercados. Reconhece-se, por exemplo, a necessidade de transferência direta de renda às mulheres, devido a desigualdade que ainda marca a participação delas no mundo do trabalho, assim como a responsabilização muitas vezes exclusiva do cuidado com as crianças, as dificuldades que encontram para o acesso à terra, entre outras.

O Brasil vem em um processo de institucionalização de uma política pública de SAN, que se realiza em direta imbricação e complementariedade com diversas políticas públicas, com destaque para as de Saúde, Assistência Social e Educação.

O sucesso da estratégia brasileira de combate à fome reconhecido em 2014, quando o país deixou o Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para

Agricultura e Alimentação (FAO), deve muito a institucionalização de políticas públicas como as da Assistência Social, através da rede de proteção social estabelecida nos últimos 10 anos.

A territorialização das ações desta e de outras políticas públicas, permitiu, principalmente para as famílias mais pobres, que milhões de brasileiros acessassem direitos, inclusive o direito à alimentação. Para a população em geral, a principal forma de aquisição dos alimentos se dá através da compra destes no mercado, e neste caso a reflexão que se processa no campo do DHAA não acontece dissociada da necessária geração de renda e oportunidades de “entrada” no mundo do trabalho para as famílias, bem como do acesso a outras políticas públicas.

Apesar dos avanços das últimas décadas, o Brasil continua sendo um país extremamente desigual. Nossas políticas públicas permanecem apresentando baixa efetividade e pouco impacto redistributivo. A atual crise econômica e política vivenciada no Brasil, coloca em xeque o processo de institucionalização da política pública de SAN iniciado em 2003 e de mudanças que vinham sendo vivenciadas nas relações sociais. Após ter saído do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas – ONU, há três anos, é real a possibilidade de a fome e a insegurança alimentar voltarem a aumentar. Isto agravado por uma agenda de precarização dos equipamentos públicos, de ataque aos direitos humanos, de uma maior incorporação dos interesses do mercado aos processos de decisão do executivo e legislativo.

A multidimensionalidade deste campo, no entanto se caracteriza como um enorme desafio. Hoje ao tratarmos de SAN e do DHAA, não estamos mais tratando apenas do combate à Fome, ainda que ela permaneça com um problema presente.

A tarefa que se impõe é a de aprofundar o debate sobre a natureza do mercado capitalista, fonte de opressão, exclusão e exploração da economia camponesa e da agricultura familiar, e, ao mesmo tempo denunciar e combater a padronização alimentar imposta pelos conglomerados que atuam no setor agroindustrial e os interesses do agronegócio (MOREIRA, 2010).

No Brasil, tal discurso foi construído a partir de uma série de mudanças históricas essenciais na busca pelo rompimento do paradigma da fome, que acabou por dar origem ao modelo atual de produção e consumo de alimentos. Baseado numa perspectiva para além da fome, a questão da segurança alimentar e nutricional desperta para uma série de particularidades que envolvem sobretudo a atuação do Estado em sua promoção e efetivação de políticas públicas que visam garantir o DHAA.

O interesse por essa análise despertou-se ainda na graduação em Economia Doméstica, onde as reflexões relacionadas à família, bem como voltadas para o consumo e seus desdobramentos em uma sociedade capitalista, permitiram perceber as conexões entre violação de direitos e desigualdade social, o que, no caso brasileiro, acaba reforçando a importância da atuação do Estado no campo da proteção social.

Igualmente, a minha atuação como profissional da Escola de Conselhos de Pernambuco¹ (ECEPE²) que me levou à militância em prol à defesa dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes despertou a inquietude acadêmica que por ora se presentifica neste projeto. O contato com o trabalho do/a Conselheiro/a Tutelar (CT), a partir desta atuação, viabilizou para mim, ainda na graduação, perceber o quanto na relação Estado-sociedade a atuação destes profissionais é importante no que se refere a exigibilidade dos direitos previstos no arcabouço legislativo do Estado à Proteção Integral de crianças e adolescentes.

O que remeteu para um outro aspecto importante deste trabalho, os efeitos da discricionariedade exercida por agentes públicos ou com funções públicas no campo da atuação do Estado. Uma vez que dentro do atual desenho de atuação do Estado, o olhar para o local, a territorialização das políticas e das decisões para o estabelecimento de acessos e fluxos, parecem ser elementos centrais para a garantia desses novos padrões no conceito de cidadania.

Sendo um dos protagonistas da rede de proteção à criança e adolescente, os/as Conselheiros/as Tutelares são considerados sujeitos coletivos constituídos enquanto interlocutores válidos que estruturam uma linguagem pública (SILVEIRA, 2011). Em sua atuação enquanto agentes com função pública, lidam com as políticas no intuito de encaminhar determinadas violações para os executores, e desempenham o papel social de zelar e exigir pelo cumprimento da proteção dos direitos da criança e do adolescente na comunidade. Dentro do SGD os/as Conselheiros/as Tutelares após a identificação de uma determinada denúncia, seja por qualquer via (saúde, educação, polícia, famílias, etc) devem ser o caminho mais próximo para a sociedade para o tratamento das

¹ Minha trajetória na equipe da Escola de Conselhos de Pernambuco se inicia na condição de estagiário no começo do ano de 2013. Com a conclusão da graduação em 2015, passei a integrar a equipe profissional até os dias atuais.

² É uma proposição da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República, do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em diálogo com o Plano Nacional de Direitos Humanos III. Atua na formação dos operadores do Estatuto da Criança e do Adolescente desde 2008, procurando fortalecer a atuação dos Conselhos Tutelares (CT) e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), profissionais que atuam na rede de proteção, defesa e controle dos Direitos Humanos do público infante-adolescente.

violações de direitos.

Neste sentido a reflexão trazida por Lotta (2012) é de que os agentes públicos, ou burocratas de nível de rua, ao atuar na ponta dos serviços, junto da população, atuam enquanto condutores de políticas públicas. Este burocrata foi inicialmente estudado por Lipsky, em *Street-level-bureaucracy* (1980) e definidos enquanto funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, a exemplo de policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros.

Nas últimas décadas, ampliou-se o debate sobre as políticas sociais, no contexto das lutas pela democratização do Estado e da sociedade no Brasil (DEGENNSZAJH, 2012). A construção de possibilidades para a sociedade no domínio do Estado demanda ações de protagonismo e autonomia que devem ser alcançadas e conquistadas pelos diferentes sujeitos políticos. Embora as políticas públicas sejam de competência do Estado, não representam decisões autoritárias do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre estas duas esferas (PEREIRA, 1996).

Porém, no contexto da sociedade de consumo, caracterizada por revoluções do tempo, espaço e de produção e reprodução das condições de vida, há aparentemente um déficit de percepção da complexidade das questões referentes a alimentação e saúde no país, tanto no que diz respeito ao Estado quanto da população de modo geral. O direito à alimentação se enquadra nas políticas públicas enquanto intermediação entre concessões e conquistas.

Faz-se necessário ser repensada essa relação entre Estado e sociedade. Historicamente, a luta contra fome foi a preocupação principal das políticas brasileiras no quesito alimentação, contraditoriamente, o país se encontra em situação de epidemia da obesidade e, especificamente, da obesidade infantil, tal situação, deve ser compreendida como uma nova demanda para o campo das políticas públicas, onde a problemática não se resume à garantia da ingestão de alimentos, mas a questão da qualidade e soberania alimentar.

Nas últimas décadas, foi possível observar mudanças nos hábitos alimentares em diversos países, o que reflete a complexidade dos modelos de consumo e dos fatores que os determinam (PINHEIRO, 2001). A alimentação se torna cada vez mais importante para os mercados e hábitos alimentares são cada vez mais desconstruídos e massificados sob o argumento de que viveríamos uma sociedade global.

De acordo com o documento "Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional"

mais da metade da população da América Latina, as estatísticas apontam para 58%, está com excesso de peso, além disso 23% dessa população se encontram em estado de obesidade³ (Organização Mundial de Saúde - OMS, 2016).

Ainda segundo a OMS (2016), tal problemática atinge as diversas faixas etárias, crianças e adolescentes também fazem parte desse problema de saúde pública, considerado um dos maiores do século XXI. Entre doenças não transmissíveis que impactam principalmente os países em desenvolvimento a obesidade infantil é uma epidemia em potencial.

Diante desse contexto, é necessário compreender até que ponto as violações de direitos são percebidas por parte do Estado e da sociedade, quando vinculado ao acesso de alimentos. Prevalece a perspectiva de garantia do DHAA exclusivamente via acesso, na perspectiva de superação da fome, ou há a percepção por parte dos agentes públicos ou com funções públicas, sobre o tipo de alimento que se tem a mesa, não raro, nutricionalmente pobres e em abundância e as intercorrências destes no campo da alimentação e saúde?

De acordo com Lotta (2012) a análise do exercício da discricionariedade torna-se relevante na medida em que partimos do pressuposto colocado por Lipsky (1980) de que a ação individual dos implementadores acaba por tornar-se o comportamento da agência pela qual respondem e que representam.

Existe uma implicação prática, quando a questão da alimentação não é percebida como um direito no campo dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. A ausência dessa percepção resulta na trivialidade das violações de direitos, ou seja, a não identificação de determinadas violações acomoda a sociedade a tratar questões como a da alimentação como normalidade e, no caso do Estado, o não discernimento, leva a um possível não enfrentamento dessa problemática, caracterizando-o pela não ação, o que dificulta inclusive ações no campo do controle social e confronta a perspectiva da lógica da proteção integral presente no Estatuto da Criança e do Adolescente⁴.

³ A obesidade é definida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como um acúmulo anormal ou excessivo de gordura corporal que pode atingir graus capazes de afectar a saúde. Caracterizada como uma das principais expressões dos problemas relacionados a alimentação e nutrição, neste momento do trabalho, com a finalidade de apresentar a problemática de pesquisa, faremos referência principalmente a esta, mas ressaltamos que temos plena consciência de que não a única expressão e também de que a relação entre obesidade e violação de direito a saúde não é uma regra.

⁴ O Estatuto da Criança e do Adolescente trata-se da lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Fundamentalmente o Estatuto indica as medidas sociais, protetivas e sócio-educativas que devem ser utilizadas para assegurar o bem-estar de crianças e adolescentes (BRASIL, 1990).

Com o recorte na infância e adolescência, elegemos o Sistema de Garantia dos Direitos (SGD)⁵ como representação do Estado, com foco em seus atores de ponta, os/as Conselheiros/as Tutelares, que são os/as profissionais eleitos pela comunidade com a função de resguardar e conduzir as demandas de ameaça e violações de direitos de crianças e adolescentes. Como sujeitos que atuam nos territórios ligando as ações do Estado a população, optamos por buscar os pressupostos que orientam sua atuação sobre alimentação, cotidiano e sociedade de consumo e, em decorrência, sobre as violações de direitos ligadas a alimentação.

Partimos da premissa que estes sujeitos caracterizam a presença do Estado na ponta, não no sentido de implementar a política, mas no sentido de nortear sua implementação, na relação direta e cotidiana com a sociedade, faz-se importante destacar a capacidade de ver/perceber/discernir como fundamental.

Neste sentido torna-se essencial para a análise aqui proposta a questão da discricionariedade desses agentes em relação aos rumos assumidos pela política, no caso específico deste estudo em relação a efetivação do direito humano a alimentação. Isto porque ainda que dentro de seu campo de atuação existam normativas, fluxos e processos oficiais que direcionem seus padrões de decisão, esses agentes têm autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação (LOTTA, 2012).

O que faz com que desta forma, segundo Arretche (2001 apud LOTTA 2012), a diversidade de contextos de implementação produza resultados inteiramente diferentes em contextos distintos. Isso significa que a discricionariedade tem diversas fontes, a citar valores, referências e contextos dos indivíduos que acabam por influenciar suas decisões. De acordo com Meier e O'Toole (2006, apud LOTTA 2012) onde existe a discricionariedade estão presentes os valores e referências individuais, que se tornam tão importantes quanto os valores das instituições.

É importante salientarmos que os/as Conselheiros/as Tutelares possuem autonomia limitada aos parágrafos presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, cabem a eles/as o uso da discricionariedade dentro dos limites legais em defesa da ordem pública. Essa aproximação com os agentes públicos responsáveis pelo zelo dos direitos da infância, numa perspectiva da construção teórica, permitiu a florescência

⁵ Segundo a Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) 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.

de questões que subsidiaram o escopo desta pesquisa.

Desse modo, agregamos os/as Conselheiros/as Tutelares, como sujeitos a cobtribuir para o enfrentamento de nosso problema central, a saber: **as novas violações de Direito Humano a Alimentação advindas da sociedade moderna de consumo, podem ser entendidas pelos/as Conselheiros/as Tutelares na perspectiva da proteção integral?**

Depois de dois anos e meio de leituras, pesquisas, estudos, eventos, orientações, esta pesquisa pretende enveredar-se sobre este problema e colaborar para a disseminação dos direitos humanos, principalmente no campo da alimentação, pois, tal direito ainda é invisibilizado.

Neste sentido nesta pesquisa como objetivo geral pretende-se **analisar a percepção por parte dos/as Conselheiros/as Tutelares da RPA 3B da cidade do Recife sobre a violação do direito humano a alimentação de crianças e adolescentes a partir das práticas da sociedade de consumo.** Como objetivos específicos: i) *verificar como é realizado o registro das ações do Conselho Tutelar;* ii) *identificar o fluxo dos encaminhamentos das denúncias que chegam ao Conselho Tutelar;* iii) *apontar as estratégias utilizadas pelo Conselho para a identificação de violações na região.*

A pesquisa quanto a sua tipologia, se caracteriza enquanto qualitativa. Em sua fase exploratória, utilizamos a pesquisa bibliográfica para subsidiar a nossa fundamentação teórica, que aparece no formato de capítulos que virão por seguintes. No estágio de campo, aplicamos como instrumento de coleta de dados, o uso da entrevista com roteiro semiestruturado. No que diz respeito à análise de dados, empregamos o uso das legislações e normativas específicas que circundam os temas desta pesquisa, e, nos momentos que não foram possíveis tal uso, operamos com categorias conceituais relevantes.

A pesquisa de campo foi realizada com os/as Conselheiros Tutelares da RPA 3B, individualmente. A partir de contato prévio com os sujeitos, apresentamos a proposta da pesquisa, e solicitamos a autorização dos componentes da instituição, mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), garantindo assim o sigilo sobre a identidade dos informantes e o uso fidedigno das informações coletadas.

A organização deste trabalho está inicialmente apresentada da seguinte forma: em um primeiro capítulo, *Direitos Humanos, Estado e Sociedade: Reflexões Sobre a Proteção de Crianças e Adolescentes*, pretendeu-se aprofundar a discussão que permeia

o surgimento dos direitos humanos nas diversas nações e como esse processo aconteceu no Brasil por meio da implementação de políticas públicas. Posteriormente, abordou-se a questão da proteção integral, história da legislação e a criação do sistema de proteção à infância e seus minúsculos até a compreensão da intersectorialidade do eixo de defesa do Sistema de Garantia dos Direitos e o Conselho Tutelar. A partir disso, se buscou aprofundar através da reflexão sobre a burocracia de nível de rua a questão da discricionariedade, e como esse processo acontece na atuação desses profissionais enquanto materialização da ação na ponta da política pública.

No capítulo dois, *O Direito a Alimentação e a Segurança Alimentar e Nutricional: Reflexos da Fome no Brasil*, partimos dos efeitos sobre nossa sociabilidade do cenário marcado pela escravidão, pobreza e fome, com a tardia conquista do direito à alimentação no Brasil. Trazendo elementos que desenvolvam a discussão da alimentação como um direito humano e seu início como pauta política, buscamos compreender a trajetória traçada pela alimentação por meio de programas e propostas políticas até sua efetivação na Segurança Alimentar e Nutricional.

O capítulo três: *O Consumo Moderno e a Violação de Direito a Alimentação*, retrata como a sociedade moderna, mais conhecida como a sociedade de consumo teve sua formação. O consumo aparece a partir de diversas formas e faces, neste capítulo, trataremos do consumo imaginário e sua influência no universo de crianças e adolescentes. Por fim, apontaremos e exemplificaremos novas formas de violações de direitos que passam despercebidas pela sociedade, e são de desinteresse por parte do Estado. Então, trazer à tona a problemática na Sociedade de Consumo significa também abrir um leque de possibilidade para novas formas de violações de direitos. Afinal, a sociedade contemporânea vem modificando o mundo e conseqüentemente o seu consumo. Bauman (2008) trata dessa perspectiva de como a sociedade mudou suas prioridades de uma concepção de produtores para uma concepção de consumidores.

Além disso, são influenciadores/as no ato da compra e se tornam fiéis a determinadas marcas devido ao contato muito cedo com as mesmas. Crianças e adolescentes se encontram na plenitude do sistema econômico, como nos revela Sarmiento (2002) decorre uma série de mudanças em seus principais âmbitos como escola, família e contato com o mercado, que ressignificam a cultura da infância e acabam por desencadear alterações profundas em sua composição na sociedade contemporânea.

Espera-se que esta pesquisa aponte as necessidades cotidianas que compreendem não só a atuação deste/a profissional do Sistema de Garantia dos Direitos – SGD, mas também compreender o próprio sistema e sua relação com os Direitos Humanos de crianças e adolescentes, garantindo reflexões para melhorar a relação de promoção e proteção desses direitos.

Capítulo I – DIREITOS HUMANOS, ESTADO E SOCIEDADE: REFLEXÕES SOBRE A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Os Direitos Humanos

Para compreendermos a atual conjuntura dos Direitos Humanos, faz-se necessária uma análise histórica da evolução da sociedade, pois tais direitos não surgiram através de uma virtude humana ou uma descoberta, mas sim através de uma construção social gradativa e muitas vezes fruto de grandes lutas e complexas transformações políticas.

Desde os tempos primórdios até os dias de hoje, a civilização humana passa por constantes processos de modificações culturais, que ocorrem de forma vagarosa e gradativa, baseada no convívio e na diversidade das relações humanas, que variam conforme os modelos de sociedades em relação à economia, sistema político e distribuição de poder.

Dessa forma, pode-se concluir que a construção histórica do que, a partir do século XX passamos a chamar de Direitos Humanos, iniciou-se através da própria experiência social da vida humana, ao longo de toda sua existência e de forma largamente diversificada. Bobbio (1990, apud COMPARATO, 1997), afirma que falar de um fundamento único para definir os Direitos Humanos é incoerente. Em sua argumentação, evidencia que, em primeiro lugar, expressão “direitos humanos” é muito vaga e até mesmo indefinível; em segundo lugar, a diversidade com que o tema foi compreendido ao longo da história e, em terceiro, a heterogeneidade dos DH's.

Para usufruir de uma perspectiva mais próxima da atualidade e da sociedade ocidental, em aspectos gerais, podemos estabelecer o período entre o declínio da sociedade medieval e a Revolução Francesa como o espaço de tempo em que foram sedimentados os ideais filosóficos e políticos que fundamentarão, séculos mais tarde, os Direitos Humanos como conhecemos hoje (BOBBIO, 2004).

Durante este período, houve a transição da prevalência da visão teocêntrica - pautada na perspectiva do controle ideológico através da religiosidade - para o pensamento antropocêntrico, que olhava a própria humanidade como o centro das questões filosóficas. Romancistas e pensadores já escreviam sobre sentimentos íntimos inerentes ao homem para além de sua colocação dentro da sociedade, passando a enxergar o outro como seu semelhante, compartilhando emoções internas e ajudando na construção de uma sociedade com valor moral. (BOBBIO, 2004).

Na Idade Moderna, o “Renascimento Cultural” marcou a intensa transformação do pensamento ocidental. Nesse período, a relativa redução no número de conflitos na Europa, a redução das invasões árabes e o avanço na produção agrícola propiciaram uma explosão demográfica na região, que culminou na florescência das cidades e do comércio. Por muito tempo, a Igreja e a Nobreza mantiveram seu poder político espelhado na produção intelectual da época, que muitas vezes aliavam a visão teocêntrica à justificação da figura do poder absolutista dos reis. Nesse ponto, destacam-se Nicola Maquiavel, na Itália e Jean Bodin, na França.

Com o passar do tempo, as contestações aos poderes da Igreja e do soberano foram tomando corpo, com a emergência de pensadores e artistas com um viés humanista dentro das universidades, tanto de forma autônoma quanto pelo financiamento da classe burguesa. Tal corrente filosófica ficou denominada como Iluminismo, e pautava-se no antropocentrismo, cientificismo e uso da racionalidade para o estabelecimento do conhecimento humano.

Junto ao desenvolvimento de teorias epistemológicas, emergiram novas ideias sobre o conceito de Estado, justiça, modelos de sociedade e reflexões sobre as relações de poder, que, pelo viés humanista, clamavam pela necessidade de serem estabelecidos direitos básicos, inerentes à condição humana, em caráter universal. É importante frisar que tal enviesamento do pensamento intelectual não se deu exclusivamente ao financiamento burguês, mas é consequência de vários fatores históricos na Europa, como uma visão crítica dos abusos de poder das instituições dominantes e reflexo dos avanços científicos (BOBBIO, 2004), que aqui podem ser ilustrados pelas descobertas de Galileu e Kepler.

Emergente economicamente e, portanto, desejosa de participar da tomada de decisões políticas, espaço ocupado até então apenas pela Igreja e Nobreza, o grupo burguês apresenta-se neste período como um importante ator social nas transformações que tomarão conta na Europa, culminando na intensificação dos conflitos de interesses com os regimes absolutistas (HOBSBAWM, 1996).

É neste contexto que, ainda no século XVIII, dá-se o pontapé inicial de um registro documental para o que conhecemos hoje como Direitos Humanos, na figura de um texto sobre injustiça política, escrito por Thomas Jefferson como um rascunho para a uma Declaração de Independência dos Estados Unidos. Tal texto, que mais tarde viria a ser considerado uma proclamação duradoura dos Direitos Humanos, tratava sobre direitos inerentes ao homem, preservação da vida e liberdade (HUNT, 2009).

A partir daí o documento tornou-se a base textual sobre o tema dos direitos inerentes ao homem e chegou até a França. Durante a Revolução Francesa em 1789, evento que revolucionou a história política da Europa, o texto que antes era apenas um rascunho se consolidou enquanto a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789).

Em 20 de agosto, a nova Assembleia Nacional começou a discussão de 24 artigos rascunhados por um comitê desajeitado de quarenta deputados. Depois de seis dias de debate tumultuado e infindáveis emendas, os deputados franceses só tinham aprovado dezessete artigos. Exaustos pela disputa prolongada e precisando tratar de outras questões prementes, os deputados votaram, em 27 de agosto de 1789, por suspender a discussão do rascunho e adotar provisoriamente os artigos já aprovados como a sua Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (HUNT, 2009, p. 14)

Dessa forma o texto de Jefferson, que antes era apenas um rascunho, claramente inspirou Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e, por consequência, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, posteriormente. Tal inspiração pode ser vista no início da declaração de Jefferson:

Tomamos estas verdades como auto evidentes, de que todos os homens foram criados iguais, e que foram dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, dentre os quais estão a Vida, a Liberdade e a busca pela Felicidade (KARNAL et al.; 2007, p. 86).

E também no Artigo primeiro da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que diz: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum”. Já o Artigo primeiro da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 proclama: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (Declaração Universal dos Direitos do Humanos, 1948).

Entretanto, a concepção, incorporação e aplicação dos Direitos Humanos não foram realizadas uniformemente pelos países. Cada nação apresentou uma forma particular de lidar política, social e economicamente com o tema. Nos Estados Unidos e na França, por exemplo, suas respectivas declarações foram desenvolvendo-se enquanto conceitos políticos aplicados na sociedade, mas sempre a partir de uma perspectiva auto-evidente que nortearam tais declarações, motivo da divisão de opiniões que se alastrou por outros países e se estende até os dias atuais.

Nesse contexto, Hunt (2009) revela que uma série de melhorias que influenciaram nos desdobramentos mundiais dos Direitos Humanos foram sendo percebidas aos poucos, como o fim da tortura judicial e a abolição da escravidão. Até a chegada dos séculos XIX e XX que trouxeram consigo a nacionalização desses direitos, fazendo com que cada país pudesse interpretar os Direitos Humanos e aplicar ao seu critério. Algumas interpretações particulares em alguns contextos de nacionalização acabaram por trazer pontos negativos como a xenofobia e o racismo. Alimentados pelo pensamento do determinismo biológico e da eugenia, alguns países, em sua interpretação acabaram por alimentar uma ênfase crescente nas características biológicas de cada indivíduo para estabelecer critérios de diferenciações culturais e étnicas.

No século XX especificamente, presenciamos na história o estouro de regimes de governo fascistas radicais, simultaneamente a duas guerras mundiais, deixando milhões de pessoas mortas, tanto militares como civis. As centenas de atrocidades como torturas e genocídios ocorridas durante essas guerras e movimentos acabaram por revelar que a carência de regras e leis que moldassem as atitudes dos seres humanos como um todo se fazia necessário, para que nada disso seja repetido novamente. A partir dessa reflexão, após a formação da Organização das Nações Unidas (ONU), que trazia o intuito de unir líderes mundiais para que atrocidades como as duas guerras não fossem mais desencadeadas, surgiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos que

[...] não reafirmava simplesmente as noções de direitos individuais do século XVIII, tais como a igualdade perante a lei, a liberdade de expressão, a liberdade de religião, o direito de participar do governo, a proteção da propriedade privada e a rejeição da tortura e da punição cruel. Ela também proibia expressamente a escravidão e providenciava o sufrágio universal e igual por votação secreta. Além disso, requeria a liberdade de ir e vir, o direito a uma nacionalidade, o direito de casar e, com mais controvérsia, o direito à segurança social; o direito de trabalhar, com pagamento igual para trabalho igual, tendo por base um salário de subsistência; o direito ao descanso e ao lazer; e o direito à educação, que devia ser grátis nos níveis elementares (HUNT, 2009, p. 206).

Na representação de que a dignidade é o princípio dos demais direitos, a declaração marca um tremendo avanço no lado humano da sociedade. Tal documento é considerado um marco regulador das relações de mediações entre o Estado e as pessoas, cabendo as respectivas nações o esforço para o cumprimento da mesma. Baseado nisso,

a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) representa a existência concreta de direitos no âmbito internacional e acaba por determinar uma obrigação ou dever por parte do Estado de cada nação perante a sociedade.

Os Direitos Humanos no Brasil

Ao nos direcionarmos para o Brasil, podemos observar uma história marcada pela violação da dignidade humana. Já durante o período de colonização, o início do extermínio da população indígena nativa e a consolidação do regime escravista enquanto base da produção econômica do território enraizaram elementos de crueldade e segregação na sociedade brasileira, principalmente para com os habitantes que não são eurodescendentes, das camadas econômicas inferiores (HOLANDA, 1995).

Mesmo posteriormente com a Independência, implementação de um Império, e, ainda depois, com a Proclamação da República, o território Brasileiro foi testemunha de sistemáticas violências para com sua população, com o estigma da reprodução do modelo patriarcal e rural por grande parte do período. Sob a figura do “Coronel” (LEAL, 1975), a classe trabalhadora sofria com as forças opostas à conquista de dignidade e, sob a égide da violência da ação das forças do Estado para com qualquer movimentação popular que desejasse algum tipo de transformação era severa e “exemplarmente contida”, como aconteceu no massacre à população sertaneja durante a Guerra de Canudos, à população trabalhadora marginalizada do Maranhão no silenciar da Balaiada, entre várias outras (FAUSTO, 1995).

Tal Estado, da mesma forma, sempre teve suas ações guiadas e voltadas para uma elite econômica e intelectual minoritária, em detrimento de uma população que sempre esteve à margem das decisões políticas (LEAL, 1975). Depois de mais de um século da abolição da escravidão, a mesma ainda é uma realidade no país, mesmo com uma radical mudança no sistema econômico no último século. Hoje, é possível não só encontrar condições análogas à escravidão na zona rural como também inserido no contexto urbano, na produção têxtil que ocorre próxima aos grandes centros urbanos do país.

Dentro desse espectro, a dignidade humana é violada e negada em todas suas instâncias, como a alimentação, saúde, direito à produção independente, participação política, habitação, liberdade religiosa e cultural e segurança. Uma prova disso é a imaturidade e instabilidade do sistema democrático brasileiro. Iniciado após o fim do Estado Novo varguista, em 1945, o modelo viu a construção de uma nova constituição,

durante o Governo do General Dutra (FAUSTO,1995). A Constituição de 1946 tinha como principais pontos o estabelecimento do voto secreto e universal para os maiores de 18 anos, (excluindo ainda os analfabetos, cabos e soldados); o direito à liberdade de expressão; o direito de greves aos trabalhadores assalariados; e a preservação do regime republicano presidencialista e federativo.

Nesse início de período democrático, a formação social brasileira se caracterizou enquanto capitalista, as relações de produção se desenvolveram de forma tardia em relação aos países Europeus e aos Estados Unidos. A burguesia se destaca como sendo a classe hegemônica nesse processo, configurando na história do Brasil uma perspectiva antidemocrática (BARROS, 2008).

Como exemplificação sólida podemos lembrar que esse período, pós Segunda Guerra Mundial, foi de importante relevância para a consolidação do consenso internacional sobre os Direitos humanos, o país se encontrava sob o governo de Getúlio Vargas. Este governo permanece, por um tempo, num impasse entre a disputa das duas potências mundiais e seus sistemas econômicos opostos, de um lado os Estados Unidos e seu sistema capitalista, de outro a União Soviética com o sistema socialista.

Durante esse período, América do Sul em geral vivia uma grande instabilidade política (AL ASSAR, 2008). Golpes de Estado e Regimes militares autoritários triunfaram no Chile, Argentina e Uruguai, numa perspectiva de manter o alinhamento do continente à política capitalista, liderada pelos Estados Unidos. No período, o Brasil viu sua recente democracia ser deposta com o golpe civil-militar de 1964, que implementou uma ditadura violenta, utilizando-se de censura, perseguição política e até mesmo tortura enquanto prática de Estado contra opositores do Regime Militar. Durante vinte anos as Forças Armadas dominaram o país de forma repressiva, reforçando assim o caráter antidemocrático já presente no país.

Durante tais décadas, o Estado brasileiro, sempre pautado na essência patrimonialista de divisão de poderes sempre apresentou deficiências para sequer compreender a necessidade do desenvolvimento políticas públicas voltadas para as necessidades de sua população que fossem promovidas de forma sistemática (HOLANDA, 1995). Nesse ponto, as carências e as violências sofridas pela população marginalizada serão abordadas sob a ótica da assistência social caritativa, que vê a solução dos problemas em ações filantrópicas e pontuais, quando não punitivas. Assim, ganha espaço a perspectiva assistencialista na figura do primeiro damismo:

Com grande apelo à boa vontade, a assistência social vinculava-se, na maioria dos casos, às ações religiosas de cunho caritativo. [...] Obedecendo a um modelo centralizado de ações e sob o modelo de gestão focado na figura das primeiras damas nos três entes federados, a Legião Brasileira de Assistência – LBA assume todas as ações de assistência social, mantendo-se nessa configuração até a década de 1980. É dessa forma que o primeiro damismo tornou-se um traço peculiar na administração da assistência social no Brasil. (BARROS; SILVA, 2015, p.5)

Portanto, fica evidente que não foi dada atenção merecida às chagas infligidas à população brasileira, que através dos séculos esteve por sua própria sorte, com a presença do Estado apenas em casos de repressão social e política. Mas, mesmo dentro de tal histórico de violência e repressão, emergiram no país diversas frentes de luta por parte dos movimentos sociais.

Esses movimentos ganharam diversidade e organizaram-se de forma mais intensa a partir do Regime de Militar, com destaque para a luta sindical dos trabalhadores urbanos das indústrias, a luta pelo direito à terra que culminou na formação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, as ações das Comunidades Eclesiais de Base, da Igreja Católica e os movimentos de proteção às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, entre outros.

De acordo com Wanderley (1980), tais movimentos sociais tiveram importante papel nos processos de mobilização, conscientização e organização do povo, o seu significado na atual etapa de lutas entre grupos e classes sociais e suas implicações no processo de mudança social. Dessa forma, os movimentos espalharam-se pelo país constituindo uma teia que passou a dinamizar o processo de mobilização em defesa, conquista e ampliação de direitos civis, políticos e sociais em torno de temáticas como trabalho, moradia, saúde, educação etc. O movimento popular da classe operária foi importante para história do Brasil, ultrapassando o limite do controle das elites e pautando os primeiros eixos da Constituição Federal de 1988 (CF88), trazendo expectativas para os trabalhadores brasileiros em relação à classe dominante (SILVA et al., 2011).

Promulgada em um contexto de redemocratização, pós Segunda Guerra (que trouxe novos parâmetros para os Direitos Humanos) e de intensa mobilização dos movimentos sociais, a CF88 marca um novo rumo na história do Estado Brasileiro, pois, além de delimitar diversos eixos, estabelece o papel do Estado na promoção,

garantia e proteção aos Direitos humanos. De acordo com os estudos de (SILVA et al., 2011) a CF88 assegurou inúmeros direitos de cidadania, que alcançam a esfera política, civil e social, o poder passa a ser exercido tanto por meio de representante eleitos, como pela participação direta, através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de lei. O autor destaca ainda que, é a criação de um sistema descentralizado e participativo, por meio de organizações representativas, no controle das ações de Estado.

Após a a CF88, com a intensa organização dos movimentos sociais da época em um momento de redemocratização com a saída das Forças Armadas do poder político, o país viveu uma época de consolidação legal das linhas de frente para diversos setores dos direitos humanos. Muitos só foram consolidados décadas depois, como o Estatuto do Idoso (2003), estatuto da Igualdade Racial (2010) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015). Entretanto, logo após a Constituição Federal, foi promulgado também o Estatuto da Criança e do Adolescente, já em 1990, tema que interessa diretamente a este trabalho e abordaremos em breve.

Direitos Humanos e o Estado brasileiro

Como acompanhamos ainda neste capítulo, a partir do século XX, especificamente em sua segunda metade, os Direitos Humanos se estabeleceram enquanto fundamentais em diversas nações, conseqüentemente, em seus respectivos Estados. No Brasil, a CF88 fundamentou a percepção de que todos os direitos previstos em seu texto deveriam existir e funcionar de forma harmônica. Mas, como seria possível essa harmonia e o funcionamento da CF88 de forma prática, com a discordância de uma ordem social com uma perspectiva socialista e seu Estado com uma perspectiva liberalista?

Para compreendermos essa dinâmica entre a relação de garantia de direitos do Estado e os Direitos Humanos para com a sociedade, partimos da premissa da classificação dos direitos fundamentais da CF88 baseada nos estudos de José Alfonso da Silva, que classificou os direitos presentes da seguinte forma:

- (1)direitos individuais (*art. 5º*);
- (2)direitos à nacionalidade (*art. 12*);
- (3)direitos políticos (*arts. 14 a 17*);
- (4)direitos sociais (*arts. 6º e 193*);
- (5)direitos coletivos (*art. 5º*);
- (6)direitos solidários (*art. 3º e 225*) (SILVA, 2005, p. 184)

Para ele, os direitos se dividiam em gerações e acompanharam o decorrer da história, sendo a primeira geração relacionada ao fruto do pensamento liberal-burguês do século XVIII, às liberdades públicas, bem como direitos civis e políticos, concretizando principalmente o valor da liberdade. A segunda geração de direitos foi impulsionada pela Revolução Industrial e Primeira Guerra Mundial, dali surgiram os direitos sociais, culturais, econômicos, coletivos e a igualdade substancial, real ou material, não mais a igualdade formal, somente. Os direitos transindividuais marcam a terceira geração com as mudanças no mundo por meio das evoluções tecnológicas e científicas, mudanças que provocaram alterações nas relações econômico-sociais e o consequente surgimento de novos problemas, como a preservação do meio ambiente e a proteção aos consumidores. O direito à democracia direta, à informação e ao pluralismo marcam a 4ª geração, e a quinta e última o direito à paz, devido à sua relevância, eles entendem que esse direito deve ser tratado em dimensão autônoma.

Ainda segundo José Alfonso da Silva, os direitos fundamentais do homem-indivíduo, são aqueles que reconhecem autonomia aos particulares, garantindo a iniciativa e independência aos indivíduos diante dos demais membros da sociedade política e do próprio Estado (SILVA, 2005).

O Estado por sua vez, com a CF88 passa a assumir tais direitos fundamentais como normas constitucionais, e com isso, a discussão relacionada a garantia dos direitos fundamentais passa a ser direcionada para sua efetividade, não mais para seu fundamento legal ou valor jurídico (DIAS, 2015).

Nessa perspectiva é possível concluirmos que os direitos considerados fundamentais são de responsabilidade do Estado e devem ser garantidos e efetivados de forma harmônica pelo mesmo. O que não significa dizer que tais direitos são garantidos 100% de forma prática, pois, a garantia dos mesmos depende, segundo os estudos de Solange Gonçalves Dias (2015) da eficácia da própria ordem constitucional.

Partindo da premissa de que a eficácia da ordem constitucional em sua plenitude enquanto direito constitucional cumpre seu dever de forma adequada quando enfatiza esforços para evitar que as questões constitucionais se transformem em questões de poder. O direito constitucional, dessa forma, pode firmar mudanças sociais quando direcionado através de esforços que de tal modo possa torna-lo operacional. Tornando possível a eficácia dos direitos fundamentais através de medidas que concretizem os fatos e não relações de poder (DIAS, 2015).

A autora ainda defende que as políticas públicas são as representações positivas da eficácia dos direitos fundamentais por parte do Estado, e enfatiza a necessidade de considerar as transformações históricas sofridas pelo mesmo e suas mudanças relacionadas à administração pública

[...] a preocupação com esse tema só ganha relevância para o direito com a conformação do Estado social intervencionista, no século XX. [...] as últimas transformações por que passa o Estado nacional impõem correspondentes alterações no modo de ver e de pensar a estrutura e o funcionamento da organização estatal. Partindo dessa premissa, afigura-se oportuno analisar a principal condição da atuação governamental para a implementação de políticas públicas no Brasil, no contexto da globalização. Trata-se da imperiosa revisão das categorias teóricas do direito administrativo, que predominam nas práticas da administração pública desde o século XIX (DIAS, 2015, p. 06).

O direito administrativo que direciona a administração pública em sua essência, tem seu surgimento no século XIX com raízes na centralização, hierarquia e autoridade que moldavam a estrutura monopolítica do poder. Enquanto ferramenta de auxílio do poder executivo, o direito administrativo se revela como elemento essencial para a organização estatal, objetivando o funcionamento e estruturação da administração pública que por consequência se refletiram na imagem do Estado Moderno e suas transformações. Em resumo, o poder estatal necessitava de uma ferramenta organizacional para administrar o poder público que por sua vez se moldou através da soberania caracterizada pelo contexto do Estado Moderno⁶ (DIAS, 2005).

Nesse aspecto, o direito soberano sob a administração pública por parte do Estado necessitava de uma limitação, a qual, tornou-se o princípio da formação do Estado Liberal. A teoria da Separação de Poderes do filósofo iluminista Montesquieu revela uma nova definição para o Estado, delimitando seu poder.

O poder do Estado deveria dividir-se em funções específicas, (especialização funcional), atribuídas a órgãos independentes (independência orgânica), possibilitando a limitação do poder em razão da sua incompletude. Em outras palavras, o poder era limitado

⁶ O Estado Moderno surgiu na Idade Moderna, a partir da crise do Feudalismo período entre a queda do Império Romano do Oriente, em 1453, e a Revolução Francesa, em 1789. Considerado o soberano, o Estado nessa época não dependia de nenhuma outra autoridade, seu poder era absoluto (OLIVEIRA, 2006).

pelo próprio poder, de forma que não seria mais absoluto. (MONTESQUIEU, 1998).

A administração baseada nos três poderes (legislativo, executivo e judiciário) trouxe consigo mecanismos de controle de poder. A concepção da vontade geral em forma de parlamento revelava uma ideia de igualdade de poderes, os direitos nesse contexto eram traduzidos em forma de “bem comum”, ou seja, se uma determinada ação fosse beneficiar a sociedade como um todo deveria ser adotada pela administração pública. A sociedade e o Estado, por meio de um contrato social, legitimaram o poder político através da associação por mútuo consentimento.

O pacto social supõe um processo que garante a segurança do indivíduo ao privilegiar a comunidade. Uma sociedade política, regida por leis e fundada em um acordo universal e invariável, que beneficia todos igualmente, e organizada com base em deveres mútuos privilegiando a vontade coletiva (ROUSSEAU 1757, apud, VILALBA, 2013, p.64).

Com o pacto social, as leis eram elaboradas através da vontade geral, e a administração responsável por homogeneizar os interesses gerais através de um bem maior, o bem comum, que reforçava a ideia da divisão de poderes. O Estado Liberal trazia consigo a perspectiva abstencionista, propondo a livre concorrência e auto-regulação da economia. Ao Estado, competia apenas manter o equilíbrio entre as leis do mercado, ou seja, o mercado auto-regulatório, garantindo assim a prevenção de abusos governamentais e incentivando a autonomia individual.

Na perspectiva do Estado Mínimo a economia se desenvolvia de forma “natural”. Dessa forma, o poder econômico se concentrava na mão da burguesia e o poder político sob controle da realeza e nobreza, como define Bradbury (2007):

Percebe-se que o princípio da não intervenção do Estado na economia, defendido pelo Estado Liberal, foi uma estratégia da burguesia para evitar a ingerência dos antigos monarcas e senhores feudais nas estruturas econômicas da época, garantindo a liberdade individual para a expansão dos seus empreendimentos e a obtenção do lucro. Dessa forma, os capitalistas em ascensão tinham liberdade para ditar a economia a seu favor, através da prática da auto-regulação do mercado, a qual está sendo bastante utilizada atualmente, por meio do surgimento do Estado Neoliberal (BRADBURY, 2007, p. 02).

A deficiência do mercado em ser auto-sustentável alterou as vertentes econômicas e sociais perante ao Estado, com a globalização esse fenômeno só aumentou. A ideia do crescimento exacerbado do capital trouxe consigo uma perspectiva de evolução e progresso e conseqüentemente um conceito de Estado intervencionista, que em sua estrutura social revelou a garantia de alguns direitos universais para a sociedade, direitos mínimos de alimentação, renda, educação, saúde, habitação, etc.

O Estado de Bem-Estar Social, assim chamado e já citado neste capítulo, se organizou de forma a responsabilizar o Poder executivo pelo desenvolvimento econômico e social. Seu reformismo tornou possível compatibilizar capitalismo e democracia. O conflito de classes não desapareceu, mas se institucionalizou. A extensão dos direitos políticos e o sufrágio universal possibilitou canalizar os conflitos de classe para as instituições políticas, transformando demandas sociais em direitos (OLIVEIRA; SOUSA, 2013).

Nessa perspectiva, o Estado brasileiro assumiu uma face mais social, e assim, com a Constituição Federal de 1988 se constitui sob o influxo dos direitos sociais, na busca pela eficácia plena para o princípio da dignidade da pessoa humana. O Estado contemporâneo em seu novo formato trouxe consigo uma atuação baseada na adoção de políticas públicas como instrumento de garantia dos direitos sociais (DIAS, 2005).

As políticas públicas são definidas por diversos autores (LYNN, 1980; DYE, 1984; PERTERS, 1986; COMPARATO, 1997) como ações com origens governamentais que implicam em algum tipo de mudança social, dentre elas, a concretização de direitos. Faz-se necessário o estudo das políticas públicas neste trabalho para podermos compreender a consumação dos direitos humanos.

Outras explicações retraram as políticas públicas como um mecanismo para resolução de problemas, ou seja, um meio de solução de um determinado problema público, mas, tal visão acaba por ignorar o conflito existente entre ideais e interesses governamentais, é imprescindível salientar que, os governos possuem aspectos conflituosos que acabam por influenciar na elaboração e implementação de uma política pública (SOUZA, 2006).

Boneti (2007) revela que o Estado se torna encarregado de transferir para a sociedade civil as tomadas de decisões da relação de forças travadas entre os agentes do poder:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2007, p.74).

Uma política pública deve conter um fluxo de informação em relação à um determinado objetivo o qual demanda atender a necessidade da sociedade. Nesse aspecto, o poder público busca desvendar as necessidades da sociedade de forma antecipada, ao prevenir através de planejamento e implementação ações que condicionem a estrutura do desenvolvimento econômico do país (SILVA, 2009).

Ao analisarmos o conceito de políticas públicas a partir de uma perspectiva mais holística percebemos que sua definição se resume a predefinições que permeiam a dualidade entre o Estado na defesa de seus ideais e no favorecimento de quem detem o poder, e em contrapartida, às pressões de frente populares no concebimento de melhoria de direitos sociais. Além disso, existe outra vertente que defende a existência de uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (SOUZA, 2006).

Souza (2006, p. 32-33) sintetiza as diversas definições e modelos sobre as políticas públicas: “a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; a política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação

O funcionamento dos direitos humanos enquanto direitos sociais se traduz como uma questão bastante complexa no que diz respeito à função do Estado. Em seu dever, o Estado, por meio das políticas públicas, se encontra com uma demanda de garantias e medidas concretas que com o passar dos anos e suas modificações acabam por transformar os direitos sociais, ou seja, implica dizer que os direitos vão sendo

modificados, novas demandas sociais e direitos fundamentais à pessoa humana acabam sendo incluídos nesse leque.

O que não se pode negar é que a relação entre políticas públicas e direitos humanos acontece de forma direta, afinal de contas, a garantia e efetivação de tais direitos demandam contribuições positivas por parte do Estado. Como revela Arzabe (2001 p.32):

A garantia desses direitos está longe de se dar somente por meio de leis que proíbem certas condutas lesivas. São necessários leis, regulamentos e medidas públicas de promoção e fortalecimento desses direitos, e os direitos sociais podem somente ser realizados por meio das políticas públicas, que fixam de maneira planejada diretrizes e os modos para a ação do Poder Público e da sociedade.

O questionamento da relação entre direitos humanos e políticas públicas, e não só dessas duas vertentes, surge no processo de sua implementação, pois, neste processo, a política em si acaba por sofrer influências de agentes externos. A etapa que envolve a implementação de uma determinada política se caracteriza como um processo dinâmico e não linear, onde as decisões se propagam em ações (BRANCALEON et al, 2015).

Implementação de políticas públicas, burocracia de rua e discricionariedade

Para a garantia dos direitos presentes no texto da Constituição Federal de 1988, cuja responsabilidade é do Estado brasileiro, o mesmo deve organizar sua estrutura para o planejamento e implementação de políticas públicas que garantam esses princípios. Dessa forma, sua construção burocrática será o sistema de engrenagens que possibilitará a execução do Sistema de Garantia dos Direitos, elemento que será abordado ao longo do capítulo. Entretanto, antes de falar das questões acerca da burocracia e da implementação de políticas públicas, é importante falar sobre a construção da própria estrutura burocrática estatal e a base teórica que tomaremos como referência para analisá-la.

Ao longo do século XX, o pensamento sobre a estruturação do Estado de Direito Capitalista (modelo adotado pela grande maioria dos países do continente americano) sofreu várias modificações, oriundas principalmente a partir das dinâmicas do próprio sistema capitalista. Durante a década de 1930 nos Estados Unidos, por exemplo, o pensamento Keynesiano defendeu a interferência do Estado na economia, a fim de controlar os excessos do livre mercado. Nesse período, o Estado foi entendido e

utilizado como uma ferramenta para a reestruturação social e controle das crises de abastecimento do capitalismo, sendo a interferência estatal usada para a geração de empregos e renda para grande parte da população, reaquecendo o mercado consumidor e melhorando a qualidade de vida da população (LEME, 2010).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial teremos a prevalência do Estado de bem-estar social, no qual a noção de cidadania e de garantia de direitos fundamentais irá ganhar espaço, ainda na tentativa de amenizar as tensões sociais geradas por um capitalismo do consumo, baseado na produção industrial. Essa linha de pensamento promoverá altos investimentos estatais para a prestação de serviços públicos e seguridade social, objetivando amenizar as desigualdades econômicas. Entretanto, a partir da década de 80, o pensamento neoliberal irá espalhar a ideia de “Estado mínimo”, o que acarretará na diminuição do investimento em políticas sociais como saúde e educação públicas, flexibilizando as relações trabalhistas e permitindo uma maior integração entre os mercados nacionais, na perspectiva da globalização (LEME, 2010).

Assim, podemos ver que, em um breve período de tempo, o Estado ganha novas posturas, mediante à dinâmica política e econômica do momento histórico. Consideradas particularidades territoriais, tal linha foi seguida pela maior parte dos Estados de países ocidentais. De maneira inicial nos países desenvolvidos e mais tardia nos subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil (ORTIZ, 1991).

Ao observarmos tantas modificações no papel do Estado na sociedade, é inevitável observar que a burocracia estatal, ou seja, as estruturas que modelam o sistema de funcionamento do Estado também foram modificadas ao longo do tempo, conforme seu crescimento e complexização diante de uma sociedade cada vez mais complexa. Segundo Lotta (2010), academicamente ainda se entende muito pouco como esse Estado se configura na contemporaneidade, como a burocracia da atualidade, que passou por tantas modificações, configura-se para a implementação de políticas públicas.

Silva (2009) considera a implementação de políticas públicas como um processo de interação e determinação de objetivos e ações que são executadas para atingi-los, além disso, o autor ainda revela que a implementação consiste no planejamento e organização do aparelho administrativo como um todo, envolvendo todos os recursos necessários para acontecer uma política, sejam eles humanos, financeiros, tecnológicos e materiais.

Essas observações nos permitem reavaliar a definição clássica de burocracia, feita por Max Weber. Em sua análise, o sociólogo definiu que a burocracia estatal e suas políticas públicas constiuem-se enquanto um sistema hierarquizado, formulado a partir de decisões racionais, a serem controlada através de planos puramente administrativos com a finalidade de um alto grau de atendimento de metas.

Para Weber (2008), existem três formas de dominação, sendo a primeira a carismática, que se baseia em virtude de uma devoção à uma figura particular, devido a alguma aptidão específica. Nela, a figura recebe o status de líder, enquanto, em caráter comunitário, forma-se entorno dele uma hora de apóstolos. Como exemplo, temos as comunidades religiosas, em que seus líderes ganham ares messiânicos diante dos devotos. A segunda é a dominação tradicional, que se baseia no obediência e manutenção de padrões herdados, pré-estabelecidos socialmente e alheios à vontade dos indivíduos, como ocorre no sistema patriarcalista ou nas sociedades estamentárias ou de castas.

Mas é a dominação legal que interessa particularmente a este estudo. Nela, a dominação se dá pelo viés burocrático, estatutário. É estabelecida através de leis ou estatutos sancionados pela sociedade, e não por relações particulares entre indivíduos. É nesse modelo em que se baseiam não só as relações entre o Estado Moderno e a sociedade, mas também nas relações entre empresas capitalistas. Nesse trecho, fica clara que ela se dá por meio de determinações hierárquicas, e a destas para o funcionamento burocrático:

Obedece-se não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estabelecida, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também quem ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra: à “lei” ou “regulamento” de uma norma formalmente abstrata. [...]O dever da obediência está graduado numa hierarquia de cargos, com subordinação dos inferiores aos superiores, e dispõe de um direito de queira regulamentado. A base do funcionamento técnico é a disciplina do serviço. (WEBER, 2008, p.129).

Apesar de estabelecer a hierarquização como um elemento crucial, Weber reconhece que

Nenhuma dominação, todavia, é exclusivamente burocrática, já que nenhuma é exercida unicamente por funcionários contratados. [...] Com efeito, os cargos mais altos das associações políticas ou são “monarcas” (soberanos carismáticos hereditários) ou “presidentes” eleitos pelo povo (ou seja, senhores carismático-blebiscitários) (WEBER, 2008, p.130).

Entretanto, sua análise não vai muito mais a fundo nessa perspectiva. Para Weber, a implementação de políticas públicas acaba sendo quase que vertical. Ao olhar através dessa perspectiva, há um isolamento do caráter político na construção dos processos da política pública e também na implementação pelos agentes públicos, possibilitando até mesmo a previsibilidade de resultados.

A partir da década de 70, principalmente, vários autores passaram a questionar a visão weberiana, ao observar problemas que interferiam diretamente entre o modelo planejado e o resultado obtido no desenrolar da execução medidas e políticas públicas. Entre estes problemas pode-se destacar a participação de diversos atores tanto na elaboração quanto na aplicação das mesmas; a autonomia de determinados agentes no processo de aplicação das políticas; e a percepção da influência que os valores pessoais e políticos dos indivíduos exercem sobre aplicabilidade das políticas, entre outros exemplos (LOTTA, 2010).

Portanto, tais questionamentos, nos evidenciam a necessidade de reformular um modo de análise para a estrutura burocrática do Estado e a implementação das políticas públicas. Essa nova perspectiva surge com o objetivo de observar de forma atualizada e mais completa os processos que influenciam o funcionamento da burocracia; as relações estabelecidas entre seus processos e seus atores; os modelos de avaliação e também as principais consequências de tal diversidade, a fim de permitir uma análise mais completa do Estado contemporâneo e seu funcionamento burocrático.

Esta nova forma de análise irá abandonar o olhar puramente hierárquico e vertical utilizado no viés weberiano para estudar mais as relações de poder, políticas, e a natureza dos relacionamentos desenvolvidos dentro da burocracia, entre os atores, as agências e, principalmente, a sociedade. Justamente por observar o desenrolar e as influências das relações políticas e sociais dentro da estrutura burocrática, essa nova perspectiva ganhará o nome de perspectiva relacional, ou até perspectiva da negociação, por entender que muito do desenrolar das políticas públicas ocorre na forma de negociação, mediante a influência direta dos interesses das partes envolvidas, seja por agentes individuais, grupos ou mesmo estruturas completas de governo (LOTTA, 2010).

Dentro desse padrão de análise, emergem duas vertentes principais, a “top-down” e a “bottom-up”. O modelo “top-down” tende a observar a estrutura hierárquica da definição da política e seus objetivos até sua real aplicação. Ou seja, parte do topo e vai até à base, tentando observar a causa de problemas que não garantiram uma implementação fiel à política desenhada, a fim de remediá-los para correção. Traz como

foco de análise o processo de formulação da política pública e suas variáveis referentes às normas que a estruturam.

Nesse modelo a política pública é interpretada como um segmento de etapas distintas e tratadas por lógicas diferentes (MULLER; SUREL, 2002). Nessa dinâmica a implementação da política pública fica a par da administração e sua prática, sendo a implementação consequência do processo de formulação, ou seja, uma vez criada uma política conseqüentemente haverá um processo técnico de implementação (WALT, 1994).

Em resumo, consiste na divisão de processos de forma fragmentada. Tem como ponto de partida a asserção de que a implementação se inicia com uma decisão do governo central, a qual define a relação entre os objetivos da política pública – determinado pelas lideranças políticas – e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia a fim de produzir os resultados pretendidos (RUA; ROMANINI, 2014).

Nesse modelo a discricionarietà é vista como distorção da autoridade governamental, e por isso, é limitada, regulada e controlada, portanto, o sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, afinal, é necessário que os implementadores compreendam perfeitamente seu plano (D'ASCENZI, 2013).

Por outro lado, a vertente do *bottom-up* tende a olhar menos para a hierarquização e mais a segmentação dos processos burocráticos, sob o entendimento de que a própria aplicação exerce influência na forma que a política pública assumirá, ou seja, em seus resultados. Ressalta elementos contextualizados nas ações nos quais a política será implementada, sendo as variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras (D'ASCENZI, 2013).

Seu processo de implementação sofre influência de forma decisiva de seus formuladores. Logo, presume-se que a implementação de uma determinada política pública resulte de ações de uma determinada rede de atores sob uma área temática específica, os quais iniciam a execução de determinadas ações para solucionar problemas cotidianos, tendo efeitos positivos, tais ações passam a institucionalizar-se (RUA; ROMANINI, 2014).

Diferentemente do modelo *top-down* essa abordagem não se configura enquanto decisões oriundas do cume do sistema político, consiste em estratégia desenvolvidas por burocratas em nível de rua na resolução de problemas do dia-dia.

As análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN; SABATIER, 1983).

A discrição é considerada chave nessa proposta, o poder dos atores da sociedade é levado em consideração e podem ser até desejáveis, pois, devido às experiências locais dos mesmos se torna possível colher contribuições em prol da melhoria da política pública (O'BRIEN; LI, 1999).

No quadro abaixo podemos conferir a diferença de tais modelos quanto à algumas variáveis:

Quadro 1. Modelos e suas variáveis

	TOP-DOWN	BOTTOM-UP
Estratégia de Pesquisa	Parte das decisões políticas para a execução administrativa	Parte dos burocratas individuais para as redes administrativas
Objetivo da Análise	Fazer previsões e oferecer recomendações políticas	Descrever e explicar a implementação
Modelo do Processo Político	Composto por estágios ou fases em um ciclo.	Não há estágios diferenciados, há uma fusão dos diversos momentos
Caráter do processo de Implementação	Direção hierárquica	Resolução de problemas descentralizada
Modelo de Democracia Subjacente	Elitista	Participativa

FONTE: Adaptado de H.Pulzi & O. Treib, cap 7, in Handbook of Public Policy Analysis. Fischer, Miller & Sidney (eds), 2007.

Entender a política pública como uma estrutura mais flexível permite, então, uma melhor compreensão das interações e negociações realizadas entre os segmentos do mecanismo burocrático. Com isso, é possível perceber que a implementação de uma política pública é um processo complexo, devido aos interesses de quem elabora e implementa a política, além disso, é importante considerar o quesito de ideias, valores e concepções do universo da política.

Dessa forma, cabe a este estudo concordar com a visão de Lazin (1994, apud LOTTA, 2010), que afirma que um modelo de análise mais completo pode ser construído com a coordenação das características tanto “top-down” com a “bottom-up”,

abarcando o desenho de planejamento ao mesmo tempo em que se pode observar as os processos de interação.

Entretanto, existe um ponto de debate entre estes modelos, que é a prática da discricionariedade por parte dos agentes, conforme analisa Lotta:

Na visão de performance, uma questão central é a visão positiva em relação à discricionariedade dos atores. Tal visão, no entanto, é bastante contraditória na literatura. Os analistas com tradição nos serviços padronizados e centralizados têm uma visão negativa da discricionariedade. Já os que defendem um olhar de negociação e relações consideram a discricionariedade como positiva e necessária. Mais adiante, analisaremos com maior profundidade as questões relativas à discricionariedade. A questão que está em jogo, no entanto, é a autonomia dos atores no processo de implementação e sua legitimidade para tanto (LOTTA, 2010, p.33).

Antes de nos debruçarmos sobre a discricionariedade, é importante analisarmos de forma mais completa quem é este agente que aplica as medidas de políticas públicas, cujas visões pessoais, interesses políticos e poder de decisão interferem diretamente no resultado das mesmas.

Os estudos contemporâneos denominam este representante que atua na ponta das políticas públicas de burocrata a nível de rua (LIPSKY, 1976). Ao analisar-se a burocracia de rua, analisa-se a face da política pública implementada pelo Estado, pois é esse agente de rua que representa o primeiro contato do Estado com o público, tanto quando é ele que recebe a procura por atendimento tanto quando é ele que inicia o contato com os cidadãos. Essa face, conforme já argumentado, terá, inevitavelmente influência durante o processo de implementação.

Por burocrata de rua ou de ponta podemos entender, portanto, o profissional que está na extremidade do atendimento ao público. O profissional, ao centrar a resolução dos casos de sua competência, se apega à sua autoridade, às suas verdades particulares, aos princípios morais, sendo a única forma de recurso disponível (NASCIMENTO; SCHEINVAR, 2010).

Dependendo do seu julgo e da sua tomada de decisão, os burocratas tem efeito na reprodução ou contraposição de desigualdades, relacionadas principalmente a processos distributivos na prestação de serviços (tratamentos desiguais). Ou seja, os burocratas de rua, por meio de suas ações, interferem diretamente nos processos políticos de uma determinada política pública, seja por intensificar a eficiência de um modelo de ação, desviá-la conforme interesses específicos.

A partir disso, a responsabilidade desses profissionais é revelada baseado na capacidade de transmitir e reconhecer esforços a partir de uma política de governo para os cidadãos, ou seja, na mediação entre sua atuação por parte estatal. Assim, os burocratas de nível de rua, em seu cotidiano, transparecem a verdadeira realidade de uma política pública e, mais além, transparecem como essa política é de forma prática, apontando como está se comportando o governo, na gerência do Estado.

Para Lipsky (1980, apud LOTTA, 2010), os agentes de rua são o foco da controvérsia política, pois, ao mesmo tempo, sofrem pressão por efetividade por parte das estruturas e pressão por eficiência por parte dos cidadãos. Estes agentes são o rosto da política pública do Estado, pois são eles que

[...] determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública, uma vez que interagem continuamente com a população em seu trabalho.

Para Lotta, há duas razões para a existência de tal controvérsia nos serviços públicos:

A primeira razão é a que todo debate sobre o escopo e o foco dos serviços públicos diz respeito diretamente ao debate sobre o escopo e a função exercida por esses trabalhadores. A segunda razão é que os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, na medida em que socializam espaço na comunidade e expectativas sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado. Tornam-se, portanto, o lócus da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos (LOTTA, 2010, p.35).

Lipsky (1980, apud LOTTA, 2010) ainda ressalta um ponto importante no contato entre o público e o agente. Este primeiro tende a buscar no serviço público uma solução para sua necessidade enquanto indivíduo, repleto de particularidades. Já o segundo tem o olhar de abordar cada cidadão como uma espécie de cliente, buscando sempre categorizá-lo de forma jurídica para dar seguimento ao processo. Para o autor, os principais pontos em que o atendimento configura a construção social feita pelo cliente são: a distribuição dos serviços pelos agentes, que podem gerar satisfação ou frustração no público; os agentes coordenam e influenciam o comportamento do público na busca pelo serviço, através de suas orientações;

Além de definir tais pontos, o autor também destaca a relevância da figura do agente de rua, pois considera que eles são muitos e ocupam grande parte da burocracia estatal – principalmente com o crescimento recente dos serviços sociais; a grande quantidade de verba destinada a seus pagamentos; sua influência junto principalmente à população de baixa renda e ao fortalecimento destes funcionários através dos sindicatos (LIPSKY, 1980, apud LOTTA, 2010).

Toda a particularidade do exercício das atividades dos agentes de rua discutida aqui tem como principal origem o elemento do poder discricionário que, por sua vez, é oriundo da autonomia dos agentes frente ao contato imediato com a população. Lotta define bem como podemos entender este conceito:

A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções fornecidas por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inserí-las nas práticas de implementação. Reconhece-se a existência das normas e regras que determinam as práticas, bem como a de uma administração que controla seu exercício; no entanto, mesmo que as instituições representem um esforço para moldar a ação dos indivíduos, não são determinantes (LOTTA, 2010, p.38)

Como é de se esperar, a discricionariedade dentro de um sistema de políticas públicas, isso é, um sistema que tem princípios, metas e padrões definidos ou não, gera uma série de conflitos, pois em muitos casos a visão pessoal (sob aspectos políticos ou religiosos, por exemplo) contrasta com os parâmetros definidos pelas agências estatais ou até mesmo da Constituição Federal.

Além do conflito na relação agente/público já descrito aqui, Lotta define que os demais conflitos se centram principalmente em três pontos:

Conflitos entre as metas orientadas aos clientes e as metas com foco no social ou coletivo: até que ponto as políticas devem ter como olhar os indivíduos e até que ponto devem olhar para as questões coletivas ou sociais; Conflitos entre as metas orientadas aos clientes e as metas organizacionais: os agentes devem dar tratamento individual ou devem criar processos de rotinização e tratamento coletivo das questões; Conflitos entre as metas e as expectativas dos papéis: nascem da expectativa do público em relação aos trabalhos, das expectativas dos próprios agentes e das expectativas das políticas (LIPSKY, 1980) (LOTTA, 2010, p.40).

Os estudos de Meier e O'toole (2006, apud LOTTA, 2010), descrevem que, embora seja reconhecida a contribuição da burocracia para a governabilidade, o papel da discricionariedade dentro do contexto democrático ainda não é completamente definido. Em razão disso, é constante a construção de modelos de coordenação entre o desenho hierárquico das políticas públicas e a autonomia dos agentes burocráticos.

Para analisar a implementação de políticas públicas é necessário não só entender as formas de estruturação burocrática e as particularidades que envolvem a aplicação das mesmas por parte dos agentes de rua. É necessário também, além de identificar as particularidades envolvidas nos processos relacionais entre agências e Estado, agências e agentes, agentes e público, entender que todos estes processos ocorrem de forma simultânea, múltipla. Não existem grupos isolados de atores cujas ações exerçam alterações, mas uma intensa rede de relações, trocas, negociações e interações positivas ou conflituosas, que demonstram a complexidade da estrutura de funcionamento do Estado.

O olhar para essa formação complexa é chamado por Lotta de *olhar para a implementação como interação*, e pode ser dividido entre “as práticas realizadas pelos agentes implementadores e a interação que se estabelece ao longo do processo de implementação” (LOTTA, 2010, p.41). Para a autora,

é a partir da evidência dessas interações que se reconhece a importância de analisar de forma mais ampla a implementação das políticas públicas, considerando não apenas burocracia implementadora, mas sua relação com a elite política e burocrática, com a comunidade que recebe os serviços, com partidos, bem como com laços pessoais e profissionais que vão além das políticas formatadas; além do mais, é preciso levar em conta as questões de cooperação, conflito no processo de implementação (LOTTA, 2010, p.41).

Os Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Brasil

A Constituição de 1988 trouxe também novas perspectivas para a questão da assistência à infância no Brasil, com o passar dos anos, as legislações sofreram mudanças graças aos movimentos e pressões sociais até chegarmos ao que vivemos hoje. Miranda (2010) nos revela essa transição de fases, que perpassa da fase caritativa, fase filantrópica, fase do bem-estar social e a fase dos direitos. Essa última se refere à fase que vivemos hoje, que, a partir do texto constitucional trouxe novas possibilidades

de se pensar e debater os direitos fundamentais das crianças e adolescentes no Brasil. Dele deriva o que chamamos de Doutrina de Proteção Integral da Criança e do Adolescente.

A Doutrina de Proteção Integral afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadora da continuidade de seu povo e da espécie; e o reconhecimento da sua vulnerabilidade (NASCIMENTO; GAMEIRO, 2014, p. 51).

Como já descrito, os movimentos sociais jamais deixaram de existir, mesmo durante o Regime Militar. Mas é no contexto de redemocratização que eles emergem para alcançar as margens legais. O movimento em prol dos direitos de crianças e adolescentes teve fortalecimento e apoio junto à UNICEF e setores do próprio governo federal. Em 1985, por exemplo, é criado o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR). Além dele, é importante citar o protagonismo do Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, a Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, o MNMNR e a Comissão Nacional Criança e Constituinte e a realização do I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em 1986.

Esse foco de luta era bastante organizado e representativo, pois, segundo COSTA (1994:134):

Os meninos denunciavam a constante e sistemática violação de seus direitos de pessoas humanas e cidadãos. Denunciavam a violência pessoal na família, nas ruas, na polícia, na justiça e nas instituições de bem-estar do menor. Mas, denunciavam também a violência da falta de terra, de salário digno para os pais, de trabalho, de habitação, de escolas, de programas de capacitação para o trabalho e de condições dignas de cultura, esporte, lazer e recreação (COSTA, 1994, p.134).

Em 1990, é promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir da soma de mobilizações nacionais e internacionais, representando o fruto de uma conquista de pessoas que se empenham em construir uma nova perspectiva para as crianças e os/as adolescentes. Dessa forma, suplantava as políticas públicas deficientes voltadas para o tema. Nogueira (2012) nos denota essa conquista a partir do contexto

pós ditatoriais da época e nos revela toda a saga de lutas e mobilizações em favor das necessidades e dos interesses da sociedade.

Em seu texto o Estatuto da Criança e do Adolescente imprime a responsabilidade ao Estado, à família e à sociedade pela garantia que todas as crianças e adolescentes independentes de cor, classe social ou origem étnica, sejam tratados como pessoas que demandam proteção, atenção e cuidado a fim de assegurar seu pleno desenvolvimento, levando-nos a compreendê-los como pessoas em desenvolvimento. Assim efetiva-se a criação de uma teia de proteção integral, ou seja, uma política voltada para garantir os direitos da criança e dos/as adolescentes que em conjunto com a sociedade deve garantir e efetivar tais direitos.

Segundo a análise de Nepomuceno (2010), um dos principais avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente é a sobreposição a paradigmas do Código de Menores, já que este primeiro cria “de mecanismos de participação da sociedade na formulação e controle das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, tanto através dos Conselhos de Direitos quanto dos Conselhos Tutelares” (2010, p. 134). Para a autora, no devido estatuto destacam-se ainda três aspectos:

[...] o primeiro é a abolição da representação de menores em situação irregular; o segundo ponto diz respeito à atenção às necessidades da criança, que devem ser atendidas de forma integral, levando em conta aspectos físicos, mentais, culturais, espirituais, sendo as necessidades compreendidas como direitos passíveis de exigibilidade perante a lei; e, como terceiro aspecto, destaca-se que a nova lei explicita que a proteção das crianças e adolescentes, bem como a garantia dos seus direitos, não é responsabilidade apenas da família, mas, também, do Estado e da sociedade como um todo. Com isso, a lei visa garantir que em nenhum caso a criança ou adolescente venha a ser vítima de abandono ou da violência porque lhe falta a família (NEPOMUCENO, 2010, p. 134).

O Estatuto delimita também três pontos cruciais para a proteção integral: a promoção, a defesa e o controle sociais, além de determinar dispositivos e atribuições específicas. Todos estes elementos são trazidos em uma interlocução que deixa clara a necessidade da coordenação e cooperação dos mesmos, ou seja, a importância da intersetorialidade para o funcionamento adequado do sistema. Conforme a análise de Wanderlino (1980), o Estatuto da Criança e do Adolescente delimita mais um sistema estratégico do que um modelo de atendimento direto.

Portanto, tal sistema, denominado de Sistema de Garantia dos Direitos (SGD) 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 da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. O Sistema de Garantia dos Direitos que se estrutura como uma estratégia para efetivar os Direitos Humanos de crianças e adolescentes se apresenta como novo modelo de gestão de políticas públicas (na forma de sistemas), o qual promove a participação coordenada de organizações governamentais, não-governamentais, Estado e Sociedade Civil.

A Proteção Social e a perspectiva da intersetorialidade

Na relação entre Estado e a Sociedade está colocada a perspectiva da função de Proteção Social a ser exercida por parte do mesmo em relação aos indivíduos. Com a Constituição de 1988 o Estado passa a reconhecer tal proteção como direitos de todos os/as cidadãos e cidadãs, responsabilizando-se e concebendo as questões sociais enquanto questões a serem resolvidos através de políticas públicas. Nessa perspectiva, rompe-se com o modelo caritativo no campo da assistência social: o que antes era concebido através de instituições de caridade ou pela parcela com maior poder aquisitivo da sociedade, hoje é de obrigação por parte do Estado.

Uma política de Proteção Social presume compreender seus componentes de modo a objetivar a alteração da realidade da sociedade. Atualmente no Brasil, o modelo de proteção social é caracterizado como não contributivo, ou seja, a sociedade em sua utilização na qualidade de beneficiários, não contribuem de forma direta, sua contribuição se dá através de pagamentos de impostos ao Estado, que irá gerir os recursos e administrar redes de profissionais para atingir os objetivos.

Na medida em que a política de assistência social configura um modelo de proteção social não contributiva deve-se compreender o significado que isso traz a ela enquanto política. Um modelo deve apresentar-se como uma forma de execução pré-concebida que deve ser seguida. Por social deve-se entender que ela se volta para ações relacionadas às formas de reprodução social. Como proteção social na sua ligação com a noção de proteção a segurança social dos indivíduos e de seus direitos sociais.

Como reforça Sposati (2009), o sentido de não contributivo significa do ponto de vista econômico o acesso a algo fora das relações de mercado, isto é, desmercantilizado ou desmercadorizado. Visto isso, não é interessante manter tais políticas públicas

devido ao fato de que não trazem retorno econômico e, portanto, geram a precarização do serviço público, revelando a contradição do Estado.

Já para Carvalho (2015), os indivíduos que vivem em sociedade necessitam consumir, além de bens e mercadorias, serviços que não podem ser obtidos pela via do mercado. Esses serviços podem ser classificados enquanto as políticas públicas. Que assumem a partir do Estado um sentido fundamental na vida dos indivíduos, pois, tanto a família quanto o Estado funcionam de modo similar, como filtros redistributivos de bem-estar, trabalho e recursos (SOUZA, 2000). Nessa perspectiva, a função do Estado se mostra através da responsabilidade de garantir o bem-estar social, ou seja, conceber a sociedade outro caminho, para além do mercado no acesso aos bens ou serviços de forma individualizada, segmentada. O Estado deve então garantir aos seus cidadãos o acesso a tais serviços e direitos de forma universalizada, apontando assim sua caracterização de zelar pelo desenvolvimento e pela proteção dos indivíduos em sociedade, de modo a minimizar riscos, prevenir e assegurar os direitos aos seus cidadãos e as suas cidadãs.

Sposati (2009) retrata que o modelo de proteção social não contributiva no Brasil é parte da seguridade social e tem centralidade na política de assistência social como dever de Estado e direito de cidadania. Em sua estrutura e organização, uma das características relevantes e próprias das políticas públicas brasileiras definidas por Sposati (2009) é combinar o processo de gestão da assistência social com sistemas de participação e controle social, atuando assim de forma intersetorial entre os outros sistemas, como segurança alimentar e nutricional, educação e saúde, vinculando acesso aos beneficiários e usuários das redes de serviços de cada política.

A necessidade de significação a partir da intersetorialidade se difunde quando as políticas públicas carecem de ações e resultados integrados que favoreçam seu funcionamento. De acordo com Garajau (2015, apud INOJOSA, 2011) a interdisciplinaridade no campo das políticas públicas é “a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (INOJOSA, 2011, p. 105):

Nessa perspectiva, dentre as formas de reestruturação organizacional, os *Sistemas* ganham força pelo esforço progressivo de institucionalização de procedimentos, integração de ações e a perspectiva de crescente capacidade de

complexificação das respostas dadas pelo Estado aos problemas sociais (LUHMANN, 2010; HABERMAS, 2012).

De modo a assumir na política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, a perspectiva dos Sistemas é realizada através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nessa perspectiva, os Sistemas se revelam ao passo de um novo modo de gestão de políticas públicas. Segundo Nascimento e Gameiro (2013) o Sistema em si, é um conjunto de elementos interdependentes; um conjunto de elementos que atuam de maneira a um depender do bom funcionamento do outro para formar uma estrutura organizada.

Na interpretação de Nascimento e Gameiro (2013) as articulações intersetoriais, interorganizacionais, intergovernamentais e interestaduais, se concretizam enquanto um Sistema. Fixando-se quando ocorre a articulação e integração das instituições públicas e da sociedade civil, com o objetivo de aplicar os instrumentos normativos e utilização dos equipamentos existentes para garantir determinadas ações.

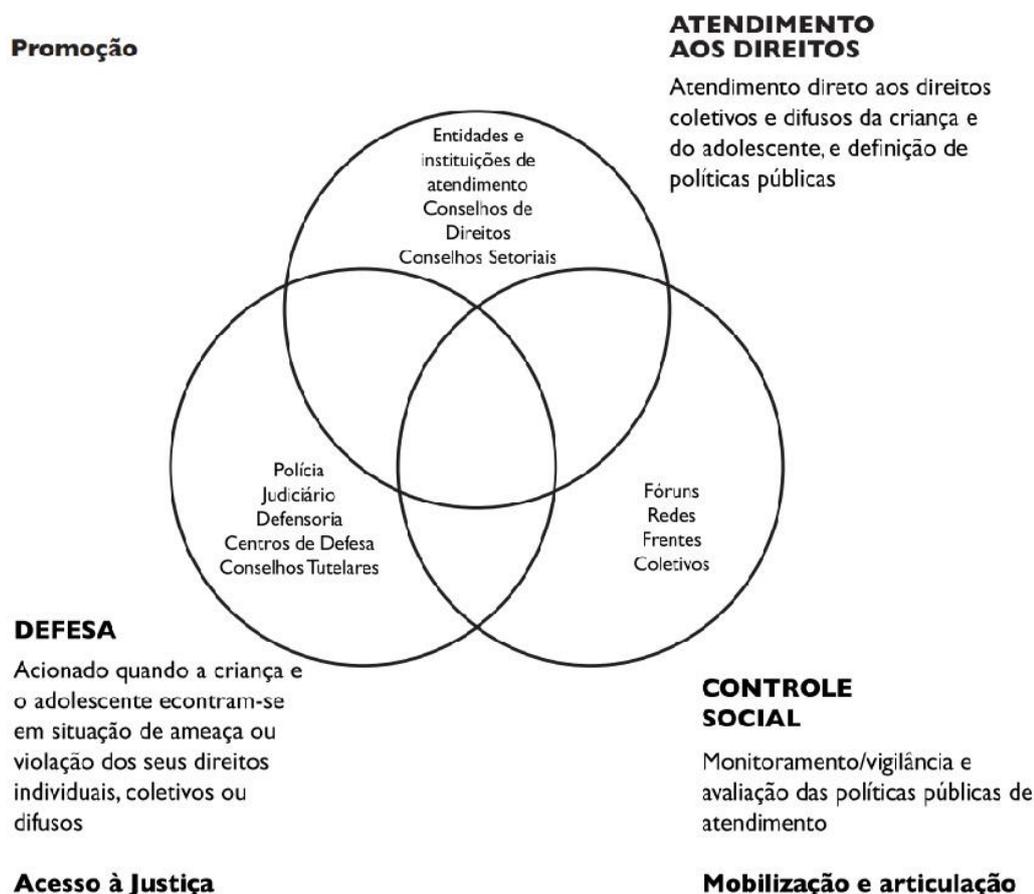
Seguindo essa perspectiva de sistemas, de modo a assegurar que os direitos tornassem efetivos e suas garantias fluidas na operacionalização das políticas públicas, o Estatuto da Criança e do Adolescente absorve e exemplifica a setorialidade ao definir a criação de uma teia de proteção, responsável por assegurar, garantir e zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e adolescente.

O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) surge da tentativa de ordenar e sistematizar esse conjunto complexo de espaços, atores, instrumentos e mecanismos de garantia de direitos. Mais do que isso, constitui-se na estratégia mais eficaz de colocar em prática o que está disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente. Não está explicitado no estatuto, mas se constitui numa leitura estratégica do disposto na legislação para a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, exigindo para a sua efetivação o reordenamento político-institucional das organizações governamentais e da sociedade civil, de forma a atuarem de acordo com a sua proposta (PINTO, 2011, p.20).

O funcionamento do SGD implica no movimento a partir da interação entre os atores que o constituem, organizando-se em 3 eixos: promoção, defesa e controle social. Cada um destes eixos desempenha sua função estratégica, relacionando-se em suas ações e complementando-se. Logo, fica evidente a necessidade do movimento existente

a partir da interação entre os atores e instituições que compõem cada eixo – intraeixo - e também da interação entre esses três eixos – intereixo - (PINTO, 2011).

Figura 1 - O Sistema de Garantia dos Direitos e seus eixos



Fonte: (PINTO, 2011, pag. 20).

A partir do entendimento deste panorama, pode-se definir cada segmento do SGD. Para definir tais elementos, podemos aplicar já aqui, os exemplos que se voltam para a temática da criança e do adolescente. Em primeiro lugar, podemos definir o item defesa, que representa um conjunto de atores que irão receber denúncias, investigá-las, tomar medidas punitivas e ordenamentos jurídicos para limitar e evitar a repetição da violação de direito registrada. Como exemplo, podemos apontar a atuação direta dos Conselhos Tutelares, as delegacias da Infância e juventude, e Varas da Infância e da Juventude, dentro de seus campos jurídicos.

Em um segundo momento, o atendimento aos direitos deve ser realizado por centros especializados no acolhimento e promoção dos direitos, como ocorre com as

Casas de Passagem, que acolhem crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, escolas, setores da saúde que voltam sua atenção à saúde de crianças e adolescentes. Também se encontram nesse ponto os Conselhos de Defesa dos Direitos, que, a partir de pesquisas estratégicas ou da leitura de dados elaborará ações e campanhas para a resolução de situações em que ocorrem as negações ou violações de direitos.

No caso da infância e juventude, podemos citar aqui a existência de conselhos nas três instâncias: a municipal, com os conselhos Municipais (em Recife, o Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA); os Conselhos Estaduais (em Pernambuco, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA-PE); e em instância federal, com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Em terceiro, os órgãos de controle social que têm a função de monitorar, vigiar e avaliar as políticas públicas direcionadas (ou que abarcam) a temática da qual fazem parte, atuando também na mobilização e articulação de indivíduos, órgãos e agentes públicos. Nesta vertente podemos incluir os movimentos sociais que, idealmente, de forma autônoma e apartidária devem atuar fiscalizando criticamente a eficácia das ações públicas administradas pelos governos ou pelos Conselhos. Podemos também incluir os conselhos municipais, estaduais e federais, pois estes, por também terem entre seus integrantes indivíduos representantes de movimentos sociais e da sociedade civil não ligados necessariamente aos governos, atuam em uma dinâmica de avaliar suas próprias ações e as dos governos aos quais correspondem.

Além disso, o Sistema de Garantia dos Direitos conta com a colaboração de vários outros setores, incluindo o Ministério Público, Defensoria Pública, que também podem acatar denúncias e contribuir em processos judiciais, a defensoria pública que pode acionar a justiça para defender causas relacionadas à garantia de direitos, agentes de serviços de saúde, que podem e devem realizar denúncia de suspeitas de violações, órgãos de educação, entre outros.

Neste breve panorama já fica clara a dimensão dos setores sociais que compõem a teia do SGD, e a diversidade de modos como ela pode agir para cumprir seu papel. Neste trabalho, voltaremos a atenção para o Conselho Tutelar, órgão que atua na extremidade do eixo da defesa, diretamente junto à população, sendo muitas vezes a primeira instância de contato da população civil com o poder público, seja em caso de denúncia ou atendimento.

O Eixo de Defesa dos Direitos e Os/As Conselheiros/as Tutelares e a burocracia

Dentro desses processos, cabe uma análise ao papel e atuação do Estado, através de seus agentes e para o viés desse estudo, que são os Conselhos Tutelares e entendê-los enquanto agentes que lidam direto com o público e podem atuar sobre o princípio da discricionariedade. É importante deixar claro que, o Conselho Tutelar é um órgão que não executa política pública, diferentemente dos agentes ligados à assistência social. Como podemos observar na figura 1, o Eixo de Defesa dos Direitos é composto pelo sistema de Justiça e Segurança, e de acordo com Pinto (2011) tal eixo é acionado toda vez que a criança ou adolescente encontra-se em situação de ameaça ou violação dos seus direitos individuais, coletivos ou difusos, seja por ação ou omissão do Estado, da sociedade e dos pais ou responsáveis, ou mesmo em função da sua própria conduta.

Os participantes desse eixo são responsáveis por atuar de forma a atingir os objetivos de cessar a situação de ameaça e/ou violação de direitos, e responsabilizar o agente violador por meio de aplicações de punições que se encontram previstas na legislação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A partir disso, podemos destacar o importante avanço da criação dos Conselhos Tutelares, que são caracterizados enquanto órgãos públicos não jurisdicionais com função de zelar pelo cumprimento dos direitos presentes e assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente:

Os seus membros são escolhidos pela comunidade. Sua criação tem claramente o objetivo de tirar da polícia e do Judiciário o excesso de poderes outrora existentes, passando para os novos órgãos a prerrogativa de aplicar medidas de proteção, acionando a retaguarda necessária (PINTO, 2011, p. 25).

Em outras palavras, o artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente define o Conselho Tutelar como sendo um órgão municipal “permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade para zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990, art. 131).

Para melhor compreensão, buscaremos aqui detalhar o artigo 131 no que diz respeito à função do Conselho Tutelar. Como órgão permanente, o Conselho Tutelar é estabelecido por Lei Municipal e seu funcionamento deve ocorrer de forma ininterrupta e contínua, ou seja, uma vez criado o Conselho Tutelar, o mesmo não poderá ser extinto, apenas ocorre a renovação dos membros a cada quatro anos, sendo possível uma única recondução:

Art. 132. Em cada município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha (BRASIL, 1990, art. 131).

Composto por cinco membros escolhidos pela comunidade, os/as Conselheiros/as Tutelares são agentes que representam muitas vezes a "porta de entrada" da população para as ações do Estado, e determinam o acesso do público a direitos, benefícios e soluções governamentais numa determinada demanda, na perspectiva da garantia dos direitos que estão estabelecidas em lei.

Enquanto órgão autônomo, o Conselho Tutelar possui uma autonomia definida como funcional, ou seja, aquela autonomia que é capaz de tomar a melhor das decisões nos casos de atendimentos, uma autonomia que se utiliza da vida das pessoas, com o poder de decisão no que será melhor para determinado caso. Embora ligado administrativamente e estruturalmente a algum tipo de secretaria (ligação com o Poder Executivo Local, sendo na maioria dos casos a Prefeitura que por meio de alguma secretaria mantém a infraestrutura e instalação física do Conselho) e passível de questionamento através do Ministério Público, cabe então ao Conselho Tutelar analisar quais ações, quais medidas e de que forma aplicar-lhes para assim atender a demanda da sociedade.

Na qualidade de órgão não jurisdicional, o Conselho Tutelar não faz parte do Poder Judiciário, não pertencendo à sua função julgar, apreender ou prender. O Conselho Tutelar atua na fiscalização dos fatos e no encaminhamento dos mesmos para outra instância, seja o Ministério Público ou integrantes da rede de atendimento como reforça o artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

- V** - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI** - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII** - expedir notificações;
- VIII** - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
- IX** - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X** - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;
- XI** - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.
- XI** - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência
- XII** - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014)
- Parágrafo único.** Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência (BRASIL, 1990, art. 134).

A partir desta perspectiva, é importante problematizarmos aqui a natureza jurídica do Conselho Tutelar: que classificação caberia para um órgão tão diferente dos demais e que é considerado autônomo? Bem, sabe-se que o Conselho Tutelar é um órgão que atua no âmbito de intervenção municipal, porém, devemos deixar claro que, sua criação e atuação é proveniente de uma lei federal (o Estatuto da Criança e do Adolescente). Então, os serviços prestados pelos/as Conselheiros/as Tutelares são de natureza pública, ou seja, o destino da atuação desses profissionais é para servir ao público.

De acordo com Branco (2006), os/as Conselheiros/as Tutelares não se encaixam como agentes políticos, apesar de serem eleitos pela sociedade e ocuparem cargo temporário, suas funções não fazem parte do programa fundamental do Poder Público. Além disso, também não se enquadram enquanto servidores públicos comuns, pois não são submetidos a concurso público, ou seja, sua relação com o Estado não é permanente e não há relação de dependência e profissionalidade. Em resumo os/as Conselheiros/as Tutelares

[...] não se enquadram na classe de particulares em colaboração com a administração, eis que se submetem à eleição e são empossados para exercício de mandato, podem receber remuneração do Estado mas não de outra fonte pelo serviço realizado e por fim, não realizam as funções por conta própria. O membro do Conselho Tutelar não será, também, funcionário público municipal, porque não é empregado da Prefeitura e não recebe ordens do prefeito. (...) O conselheiro tutelar não terá regime funcional qualificado como estatutário ou de prestação de serviços de terceiros, porque é escolhido pela comunidade, com mandato certo. A ninguém ficará subordinado administrativamente. Prestará seu trabalho de acordo com a determinação legal, e só a ela estará obrigado. Contudo, seu trabalho poderá ser fiscalizado pelo Ministério Público e pela autoridade judiciária. (BRANCO 2006 apud LIBERATI, **op. cit.**, p.166-167).

Logo, é cabível dizer que os/as Conselheiros/as Tutelares são agentes que não possuem sua natureza jurídica definida, independente do aspecto jurídico ou do tipo de vínculo com o município, concretiza-se o fato de que tais agentes exercem um trabalho com função pública.

Alguns estudos (BRANCO, 2006; SOMAVILLA, 2014) caracterizam os/as Conselheiros/as Tutelares como agentes honoríficos, ou seja, aquele cidadão/cidadã escolhido/a por processo eleitoral, nomeado/a pelo Poder Público Municipal para prestar serviços ao Estado, em prazo determinado, não possuindo vínculo direto com o Poder Público, sendo apenas considerado funcionário público para determinados fins.

A conformação do/a Conselheiro/a Tutelar é de fato híbrida e atípica, e apesar de ser baseada no estatuto, muitas vezes, possuem interpretação variada de acordo com o Ministério Público de cada Estado, como o caso do Rio Grande do Sul, que a respeito da classificação do Conselho Tutelar através da Promotora de Justiça do Estado conclui através do veto nº 0013/2017 que:

Tendo em vista a importância do Conselho Tutelar, em face das matérias e atribuições que lhe são afeitas, a natureza jurídica dos Conselheiros Tutelares é de servidores públicos, em sentido amplo, agentes administrativos, em sentido estrito, de caráter honorífico, remunerado ou não, atendidas as especificidades da lei municipal, por integrar órgão da Administração Pública, porque mantém vínculo jurídico com órgão que integra a administração pública municipal, não empregado, pois, o que impõe a incidência das mesmas restrições aos direitos políticos aplicadas aos servidores públicos. No que respeita à desincompatibilização à concorrência de cargos eletivos, afigura-se de toda conveniência, independentemente do aspecto jurídico do tipo de vínculo que o Conselheiro tem com o município, pois, exerce, sem dúvida, uma função pública, sendo o mesmo entendimento no que concerne à desincompatibilização daquele exercente de função pública e candidato a integrar o Conselho. Em relação ao regime de dedicação e à cumulação de exercício com outras funções, quer sejam

remuneradas ou não, dá-se em regime integral, sendo quaisquer outras incompatíveis com a função de conselheiro tutelar (TEIXEIRA, 2017, conclusão).

Assim, somos levados a concluir que o Conselho Tutelar é regido pela legislação específica (Estatuto da Criança e do Adolescente) e se encaixa em um determinado tipo de entendimento jurídico. Entretanto, estão sujeitos a regime próprio e deve-se reforçar que atuam em uma função pública, o que levam os mesmos a terem interpretações variadas em cada Estado, o que não configura dizer que, é uma interpretação correta e legal.

Com base nessa perspectiva, embora os Conselhos Tutelares sejam fruto da estrutura política brasileira delineada pela Constituição Federal de 88 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, não necessariamente atuam de forma alinhada com princípios ou determinações de movimentos sociais, órgãos do governo ou orientações dos Conselhos, mas sim na busca isolada pela qualidade no atendimento que realiza, juntamente ao público. Ou seja, são considerados atores de ponta, aqueles que lidam diretamente com a política pública e público para o qual ela se volta. Dessa forma, nesta pesquisa, iremos considera-los enquanto burocratas de nível de rua, conforme a definição de Lotta (2012).

A questão da burocracia pública é analisada a partir da perspectiva da autoridade presente nos modelos dos governos, a qual, atualmente de acordo com Lotta (2012, apud WEBER, 1947) é baseada na racionalidade-legal, ou seja, tal autoridade constitui-se sobre a crença na legalidade de padrões de regras normativas e na manutenção de um sistema de burocracias baseado em leis e regras. Nessa perspectiva, a burocratização é vista como consequência do desenvolvimento de uma economia e sistema político complexos, resultado do crescimento do Estado e, por consequência, das normas estabelecidas para o controle da administração pública.

Entretanto, esta burocracia não é um monólito, com a aplicação de racionalidade estruturada de forma fixa, pois se desmembra em muitas instâncias, sujeitas estas à diversidade de atuação e formação de seus profissionais. Segundo Lotta (2012), há um notório avanço na literatura acadêmica sobre a burocracia brasileira, mas ainda se investe muito pouco para o entendimento de como ela está se configurando e reconfigurando no complexo contexto contemporâneo. Essa lacuna estende-se principalmente no que se refere ao entendimento do burocrata em si.

O burocrata, agente que efetiva a burocracia, antes era caracterizado como um cumpridor da burocracia conforme as regras. Nas administrações públicas contemporâneas, esse cenário vem sendo modificado a partir de uma notória participação por parte desses burocratas no processo de tomada de decisão juntamente com os políticos e sociedade civil (LOTTA, 2012).

Já se sabe que o burocrata, por mais que esteja inserido em uma estrutura política de poder, não é neutro e pode mover-se de forma engajada dentro do sistema, seja em prol do próprio serviço, empenhando-se mais para o cumprimento de um atendimento ou por motivações econômicas para si próprio ou até políticas, para si mesmo ou para terceiros, entre outras situações.

Com isso, os profissionais que lidam diretamente com os dilemas das políticas públicas em seu nível operacional, foram designados como burocratas de nível de rua, correspondendo à uma classe específica da estrutura burocrática dos governos contemporâneos que representam o Estado contemporâneo diretamente perante a sociedade civil (LOTTA, 2012).

Feita esta análise, cabe aqui voltar a atenção para o conselheiro tutelar, ao consideramos o mesmo como um profissional burocrata dentro dos parâmetros específicos, pois é um agente de ponta que não executa política pública, mas constitui-se enquanto representante do poder público sem ter cargo efetivo ou de confiança, assume o encargo de forma temporária, sob sistema de eleição e não está diretamente submetido a um órgão de controle, atuando principalmente na perspectiva dos parâmetros da CF 88 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, e de orientações dos Conselhos; atua com a liberdade da discricionariedade dentro dos limites da legislação.

Com o papel de implementar as políticas públicas ao mesmo tempo que fazem parte de uma estrutura institucional e programática, a atuação desses burocratas perante a sociedade civil passa pelo reconhecimento e compreensão de como constroem suas ações. Nessa perspectiva, possuem poder discricionário, caracterizando uma ótica volátil em referência às regras formais das políticas públicas (LOTTA, 2012).

Como poder discricionário, podemos entender a característica do funcionário público através de sua própria postura durante o cumprimento do dever, ter a possibilidade de moldar uma aparência do próprio poder público. Ou seja, mesmo atuando sob uma linha pré-definida são os preceitos da CF 88 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, e as orientações dos Conselhos de Defesa dos Direitos, o Conselheiro Tutelar tem, na sua atuação junto a população, a liberdade para proceder conforme seu

próprio entendimento, considerando as definições do Estatuto e sua própria visão de mundo. É importante lembrar que, com essa liberdade, emerge toda a percepção particular do agente, aspectos religiosos, pessoais, experiências anteriores ou mesmo interesses políticos. E, assim, essa perspectiva interfere na construção da imagem do Conselho Tutelar, da prefeitura, do governo do Estado, dos Conselhos de Direitos, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da CF 88 - ou seja, todo o poder público e seus guias de atuação – perante a população, seja a que foi atendida ou a que assistiu ao procedimento.

Para Arretche (2001 apud LOTTA 2012) a discricionariedade acontece à medida que a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos em realidades diferentes. Lipsky (1980 apud LOTTA 2012), revela que a discricionariedade e a autonomia tornam-se centrais nas tarefas exercidas por esses trabalhadores, uma vez que os sistemas onde atuam são muito complexos, necessitando de responsabilidades específicas, muitas vezes não uniformes; além do mais, precisam legitimar seus serviços junto aos próprios cidadãos.

A discricionariedade exercida pelos burocratas é, portanto, resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos (estatais e sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições, ou seja, é um elemento que se relaciona diretamente com contexto das ações dos agentes públicos (LOTTA, 2012).

As políticas públicas voltadas para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, como todas as outras, são de responsabilidade do Estado. Todavia, o Estado divide essa responsabilidade com a sociedade e a família. Para Carvalho (2015) o Estado e a família desempenham papéis similares, em seus respectivos âmbitos de atuação: regulam, normatizam, impõem direitos de propriedade, poder e dever de proteção e assistência. Tornando muitas vezes difícil essa relação de responsabilização, o que chama atenção para a exposição dos indivíduos às vulnerabilidades.

Enquanto representantes do Estado e atores da ponta, que estão em constante atuação com o público da sociedade civil, os/as Conselheiros/as Tutelares integram o Sistema de Garantia de Direitos enquanto uma estratégia para cumprir o Estatuto da Criança e do Adolescente. Sendo consideradas cada vez mais sistematizadas e focadas em prioridades sociais, as políticas públicas acabam por perpassar pelo acesso às

informações objetivando produzir diagnósticos da real situação dos diversos setores da sociedade (SOUZA, 2016).

Com essa perspectiva temos a dualidade de uma determinada concepção da visão de quem atende e por outro lado tem-se a limitação da atuação dada pelos recursos providos pelos atendidos, ou seja, o modelo que rege a prática de um determinado Conselho Tutelar é caracterizado pelo profissional liberal, onde a atuação do Conselho ocorre de forma individualizada para oferecer respostas aos conflitos apresentados por uma determinada ação de violação. Então essa linha tênue entre a discricionariedade e a autonomia se depara com o ativismo da prática, visando a demandas instituídas, repetitivas e urgentes (NASCIMENTO; SCHEINVAR, 2010).

Capítulo II. O DIREITO A ALIMENTAÇÃO E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: REFLEXOS DA FOME NO BRASIL

"O assunto deste livro é bastante delicado e perigoso. A tal ponto delicado e perigoso que se constituiu num dos tabus de nossa civilização. É realmente estranho, chocante, o fato de que, num mundo como o nosso, caracterizado por tão excessiva capacidade de escrever-se e de publicar-se, haja até hoje tão pouca coisa escrita acerca do fenômeno da fome, em suas diferentes manifestações"

Josué de castro

Neste capítulo propomos enveredar pela narrativa da trajetória que caracteriza os fundamentos da insegurança alimentar, a fome como sua face mais perversa, um problema mundial e ainda presente. Partiremos para esta reflexão, da trajetória de Josué de Castro através dos itinerários do autor, desde a descoberta do flagelo ainda criança, em sua jornada pelos mangues do Recife, até sua formação enquanto médico e seu envolvimento com as pesquisas de cunho social e político que deram origem ao Mapa da Fome do Brasil.

A alimentação enquanto direito se manifesta a partir de um cenário internacional pós-guerra, quando a declaração universal dos direitos humanos surge com o intuito de prezar pela garantia da dignidade humana. Daí então, a corrida pela garantia de direitos no que diz respeito à alimentação se inicia, ainda que, para solucionar o problema da fome a partir de perspectivas de interesses governamentais. A trajetória do direito à alimentação aparece em escala progressiva, tendo seu prelúdio a partir de políticas unilaterais que virão a se transformar em políticas públicas propriamente ditas.

Então, revelar a trajetória da conquista da alimentação enquanto direito e clarificar como se deu esse processo no Brasil são caminhos abordados a partir daqui, além de direcionarmos tais discussões para o campo da infância e da perspectiva da sociedade de consumo.

Josué de Castro e a fome como um problema político

Sendo um dos dilemas vividos pelo mundo e marcado fortemente no Brasil, a fome, a princípio, trata-se de uma sensação sentida pelo corpo humano em resposta fisiológica a ausência de alimentação, em uma visão mais ampla, trata-se de um tabu político-econômico que persegue a humanidade enquanto calamidade perdurável que não se consegue evitar.

Para melhor compreendermos a complexidade do fenômeno da fome, adotaremos as contribuições de Josué de Castro⁷. Considerado um dos intelectuais brasileiros de maior renome, conhecido mundialmente por trabalhar com a questão da fome e entendê-la nos seus pormenores, Josué de Castro não procurou apenas compreender a fome em si, mas sim relacionar sua problemática com sua própria realidade e com a realidade histórica, político e econômica do Brasil (CASARIL; CASARIL, 2011).

Por muito tempo, antes dos estudos de Josué de Castro, a fome era vista como sendo a principal causa para o subdesenvolvimento do Brasil. No entendimento de como a questão da fome foi abordado por Josué de Castro, é importante conhecermos um pouco sobre sua trajetória de vida, pois, sua própria vivência e carreira fizeram com que o autor descobrisse e desenvolvesse seus estudos relacionados com a alimentação e a fome.

As primeiras observações de Josué de Castro em relação a fome tiveram início na sua própria infância, em suas obras o autor revela ter contato muito cedo com tal fenômeno.

O fenômeno se revelou espontaneamente aos meus olhos nos mangues do Capibaribe, nos bairros miseráveis da cidade do Recife: Afogados, Pina, Santo Amaro, Ilha do Leite. [...] Foi com essas sombrias imagens do mangue e da lama que comecei a criar o mundo de minha infância. Nada eu via que não me provocasse a sensação de uma verdadeira descoberta. Foi assim que eu vi e senti formigar dentro de mim a terrível descoberta da fome (CASTRO, 2001, p. 23).

A partir de sua formação em medicina, o autor começa sua carreira profissional na cidade de Recife, sua terra natal, e ao trabalhar como médico de uma indústria percebe que as doenças que afetavam a vida dos operários daquela fábrica não seguiam um determinado padrão, os sintomas variavam, a produtividade era afetada de maneira que os operários não conseguiam ser capazes de trabalhar

No fim de algum tempo compreendi o que se passava com os enfermos. Disse aos patrões: sei o que os meus clientes têm. Mas não posso curá-los porque sou médico e não diretor daqui. A doença desta gente é fome. Pediram que eu me demitisse. Saí. Compreendi então que o problema era social. Não era só do Mocambo, não era só do Recife, nem só do Brasil, nem só do continente. Era um problema

⁷ Indicado por três vezes para o prêmio Nobel: em 1954, concorreu para o Nobel de Medicina, e nos anos de 1963 e 1970, ao Nobel da Paz. Patrono do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (BRASIL, 2006).

mundial, um drama universal (CASTRO, 2003, p. 19).

A partir daí Josué de Castro passa a observar que a fome não se trata apenas de uma questão biológica, é essencialmente uma questão social, que necessita de uma política de Estado para ser solucionada. Com isso, no decorrer dos anos, em meados de 1930, na sua experiência enquanto chefe de saúde da polícia militar, Josué de Castro através de recursos concebidos pelo Departamento Estadual de Saúde de Pernambuco inicia a realização de um inquérito denominado *As condições de vida das classes operárias do Recife*, que possibilitou um aprofundamento maior no estudo da alimentação da sociedade, em específico dos trabalhadores de Recife. Durante o inquérito concluiu que a alimentação dos trabalhadores se resumia a alguns produtos como café, charque, farinha, feijão e açúcar, e que os produtos considerados ricos em vitaminas e sais minerais como frutas e verduras eram encontrados eventualmente, leites e derivados também apareciam de forma esporádica na alimentação desses trabalhadores (CASARIL; CASARIL, 2011).

Com esse estudo tornou-se notório que os trabalhadores não possuíam renda suficiente para ter uma alimentação balanceada que suprisse suas necessidades fisiológicas, naquela época o confronto entre os valores dos salários dos trabalhadores em relação ao custo de sua subsistência já se evidenciava.

[...]ao estudar o problema alimentar da população operária do Recife, o médico Josué de Castro aplicou questionários em três bairros que considerou operários – Santo Amaro, Encruzilhada e Torre. Concluiu que o trabalhador habitava mal e se alimentava pior ainda, quer do ponto de vista quantitativo quer do qualitativo. Salientou que a maioria dos trabalhadores vivia com fome e morria de fome, dado o salário por eles recebido ser insuficiente para selecionar os alimentos de acordo com as calorias que forneciam e na quantidade que necessitavam. Geralmente o operário pensava que comia para enganar a fome, mas a fome não se deixava enganar e as suas energias iam diminuindo, enfraquecendo-o, acabando com a sua capacidade de trabalho e aumentando a taxa de mortalidade (ANDRADE, 1997, p. 173).

Como resultado do inquérito, ficou claro que a alta taxa de mortalidade da época possuía relação direta com o contexto social e econômico dos trabalhadores e principalmente com a questão da alimentação. Com esse fundamento, Josué de Castro passa a criar uma particularidade nos estudos relacionados a fome, ao estudá-la considerando sua formação médica e como cientista social. A de considerá-la como um problema não de produção ou de escassez de alimentos, mas um problema político.

Sendo assim não era culpa do homem se ele não comia ou comia mal, mas sim culpa do sistema econômico que, para privilegiar os controladores dos meios de produção, pagava à classe operária salários insuficientes ao atendimento do mínimo de suas necessidades (ANDRADE, 1997).

No ano de 1935, Josué de Castro vai para o Rio de Janeiro e começa a voltar seu olhar para a questão da fome, agora em uma escala nacional, não apenas da cidade do Recife. Em seu livro *Alimentação e Raça*, publicado no mesmo ano, o autor desconstrói a ideia de que a mistura de raças é o fator principal que leva ao declínio de uma determinada região ou país, para ele, a alimentação é a condição de tal decadência (CASARIL; CASARIL, 2011).

Continuando sua trajetória, no ato de satisfazer sua vontade enquanto escritor, passa a denunciar a problemática da fome através de contos, que posteriormente foram publicados na obra *Documentário do Nordeste* no ano de 1937. Em seus contos o autor se personificava em seus personagens e relatava acontecimentos sobre o seu cotidiano e a realidade dura da fome de forma poética, que posteriormente deram origem aos seus escritos mais conhecidos como *Geografia da Fome* (1946), *Geopolítica da Fome* (1951) e *O Livro Negro da Fome* (1960 – 1ª edição), *Sete Palmos de Terra e um Caixão* (1965) (SILVA, 2009).

A Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) atingira de forma direta o Brasil, afetando a econômica nacional e trazendo sérios problemas quanto ao abastecimento de alimentos. O autor passa a se envolver com política, sendo concebido pelo Governo Federal para chefiar o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN) onde atuou para solucionar problemas de abastecimento. Com o decorrer dos anos, Castro assumiu vários cargos políticos que contribuíram para sua visão holística da problemática da fome, dentre eles, foi vice-diretor da Comissão Nacional do Bem-Estar Social e membro da Comissão Nacional de Reforma Agrária. O envolvimento com a política acontece principalmente para reforçar a ideia defendida por Castro, em acreditar que a fome poderia ser combatida através do Estado (CASARIL e CASARIL, 2011).

Ao final Segunda Guerra Mundial, no ano de 1946, Josué publica a sua principal obra: *Geografia da fome. A fome no Brasil*, desenvolvida através de pesquisas paralelas às atividades políticas-administrativas. Tal obra, desvenda a grande problemática da fome no Brasil, ao considerar a fome não como causa, mas sim como consequência do subdesenvolvimento no país, trazendo o efeito da colonização brasileira como fator determinante para a questão da fome.

As metrópoles de que o Brasil dependeu política e economicamente, e o próprio sistema de ocupação que propiciou a destruição da cultura indígena, desapropriaram os povos nativos, geraram a exploração voltada para a exportação baseada no latifúndio e na monocultura, as verdadeiras causas do subdesenvolvimento. [...] a fome era o resultado do sistema colonial mantido em suas linhas mestras mesmo depois da independência política do país (1822) e representava a matriz do subdesenvolvimento (ANDRADE, 1997, p. 177).

Para Castro (1948) a fome no Brasil trata-se de algo duradouro, historicamente construído e instalado, e apesar dos enormes progressos que foram alcançados pelos brasileiros nos diversos setores de suas atividades, é consequência de seu passado histórico, e o que torna a fome um tema proibido ou pouco problematizado são os interesses de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental.

Outros autores reforçam essa iniciativa, Cardoso (2012) apresenta a desigualdade como elemento constitutivo do caráter nacional. Com dimensões aviltantes, a desigualdade no Brasil se instala e se consolida desde a exploração do Brasil como colônia até a constituição de um mercado nacional fundamentado no trabalho escravo, o que segundo o autor traz marcas profundas e ainda muito presentes entre nós. Apesar da abolição da escravatura, os efeitos da escravidão incorporaram e moldaram as relações da sociedade e o sistema capitalista baseado nas relações do trabalho. Consequências da formação da sociedade do trabalho na construção da ordem social brasileira.

Historicamente a principal representação deste cenário, da pobreza/miserabilidade e da fome/desnutrição foi a região Nordeste do Brasil, de modo mais específico o sertão. No entanto a formação social do nosso país, constituída organicamente pela desigualdade, fez com que os efeitos da ausência do alimento em quantidade e qualidade espraiasse também para o espaço urbano, sob a forma frágil e precária como se formaram nossas cidades, inicialmente sob a perspectiva do trabalho escravo, posteriormente nos efeitos de um processo de abolição da escravatura onde os negros livres se viram em situação tão ou mais degradada (FRANÇA et al., 2012).

Del Priore (2012) reforça o fato ao afirmar que não é nada banal o fato de vivermos em um país que foi colônia de exploração, o qual desenvolveu uma grande concentração de riqueza nas mãos de uma parcela pequena da população. Neste sentido, as raízes da desigualdade se afirmam no período da escravidão e se reforçam com a

abolição. As raízes histórico-político da formação da economia brasileira no período colonial ainda se mostravam firmes após um processo de abolição sem nenhum tipo de reparação por parte do Estado.

A fome definida por Josué de Castro aparece agora enquanto um conceito refinado fruto de sua maturidade e carga de conhecimento adquirido em sua carreira, o autor define a fome em pares conceituais que se complementam, são eles fome parcial ou total; fome individual ou coletiva; fome endêmica ou epidêmica (CASARIL; CASARIL, 2011).

[...] nosso objetivo é analisar o fenômeno da fome coletiva – da fome atingindo endêmica ou epidemicamente as grandes massas humanas. Não só a fome total, a verdadeira inanição que os povos de língua inglesa chamam de *starvation*, fenômeno, em geral, limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais, como o fenômeno muito mais frequente e mais grave, em suas consequências numéricas, da fome parcial, da chamada fome oculta, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias. É principalmente o estudo dessas coletivas fomes parciais, dessas fomes específicas, em sua infinita variedade, que constitui o objetivo nuclear do nosso trabalho (CASTRO, 1948, p. 20).

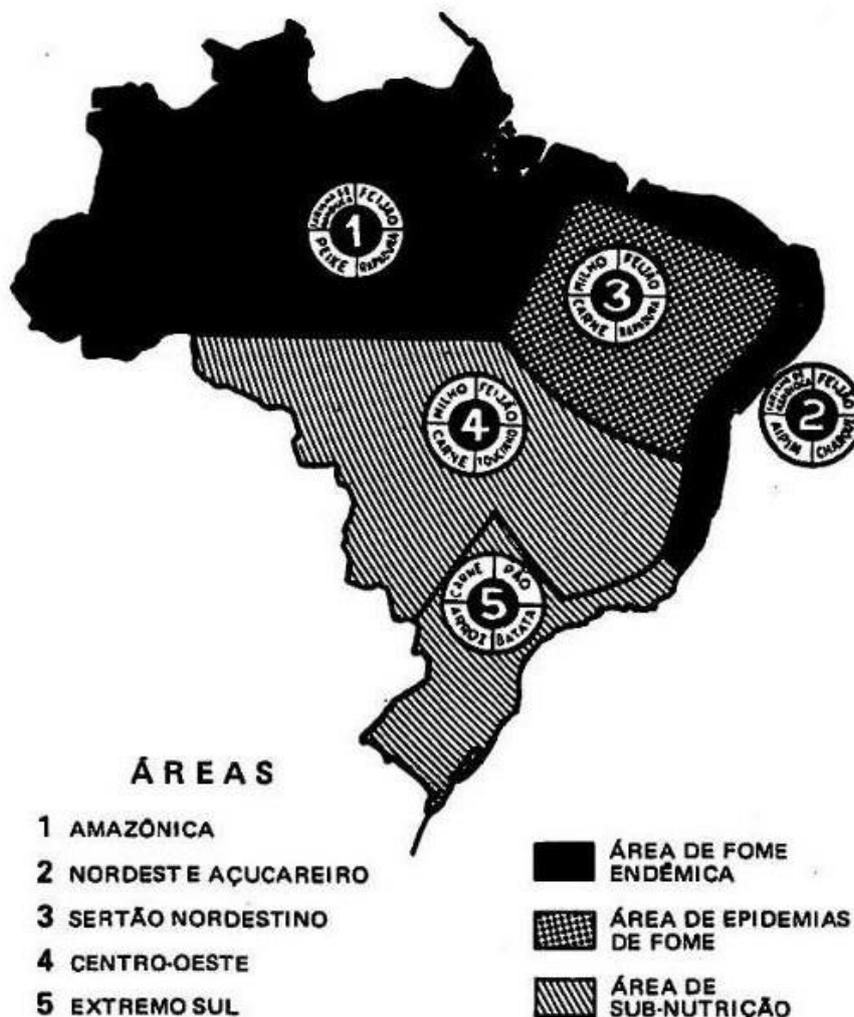
Para o autor, a fome total é originada quando não se ocorre a ingestão das quantidades mínimas de alimentos necessários para o gasto energético humano, a fome parcial acontece quando a alimentação é falha em um ou mais princípios químicos essenciais, em outras palavras, podemos atribuir o significado da fome parcial definida por Castro como carência alimentar (CASARIL; CASARIL, 2011).

Muitas vezes interpretada a partir de uma visão unilateral, Castro (1948) trouxe para o fenômeno da fome uma perspectiva geográfica, ou seja, passou a se considerar a fome dentro dos princípios básicos da geografia, onde a localização, extensão e fatores ecológicos passam a ser acatados.

Analisar os hábitos alimentares dos diferentes grupos humanos ligados a determinadas áreas geográficas, procurando, de um lado, descobrir as causas naturais e as causas sociais que condicionaram o seu tipo de alimentação, com suas falhas e defeitos característicos, e, de outro lado, procurando verificar até onde esses defeitos influenciam a estrutura econômico-social dos diferentes grupos estudados. Assim fazendo, acreditamos poder trazer alguma luz explicativa a inúmeros fenômenos de natureza social até hoje mal compreendidos por não terem sido levados na devida conta os seus fundamentos biológicos (CASTRO, 1948, p. 35).

E como resultados de suas obras Josué de Castro deixou seu legado ao criar um mapa da fome no Brasil, como podemos verificar na figura 02, segmentando as regiões e suas especificidades na problemática da fome, são elas: Amazônia, Nordeste Açucareiro, Sertão Nordestino, Centro-Oeste e Extremo Sul.

Figura 2 - Áreas Alimentares do Brasil



Fonte: CASTRO, 1948.

Sendo assim, Castro (1948) revela uma crítica incisiva ao tentar desvendar o tabu da fome: O porquê de a fome ser um tema de tão pouca predominância quando os reflexos de sua existência podem ser encontrados em qualquer esquina? Para ele, tal tabu se deve a soma dos preconceitos morais existentes sobre o tema e os interesses econômicos da minoria dominante. Ao sistema econômico imperialista focado no

mercado internacional interessava apenas a produção, distribuição e o consumo dos alimentos, ou seja, o interesse econômico sempre foi mais forte que o interesse voltado para as questões de saúde pública, muitas vezes, os interesses eram concorrentes, casos e mais casos de mortes foram abafados em prol da venda de produtos e satisfação dos negócios lucrativos do mercado.

A verdade é que não basta produzir alimentos lançando mãos de todas as técnicas disponíveis; é preciso que esses alimentos possam ser adquiridos e consumidos pelos grupos humanos que deles necessitam, isso porque, se não se proceder à adequada distribuição e expansão dos correspondentes níveis de consumo, logo se formarão os excedentes agrícolas, criando-se o grave problema da superprodução ao lado do subconsumo. Daí a necessidade de que a política de alimentação cuide tanto da produção quanto da distribuição adequada dos produtos alimentares, e daí a necessidade de que esta política seja planejada em escala mundial (CASTRO, 1965, p. 424).

A partir das conclusões dos estudos de Castro, é possível verificarmos que a questão da fome nos revela uma problemática preocupante, visto que, sua predominância ainda se faz tão frequente, embora diariamente milhões de pessoas se alimentem, ainda permanecem com fome. E a fome desencadeia diversos tipos de males para a sociedade, dentre eles, anseio, depressão, apatia, etc. Por fim, uma possível solução revelada pelo autor para tal fenômeno, está associada a uma política alimentar que supra as necessidades da população mundial, ou seja, uma política alimentar a qual equilibrasse a oferta e demanda de alimentos em escala mundial, além disso, políticas de distribuição de renda se fazem importantes para garantir que o alimento chegue na mesa de todos.

A alimentação como Direito Humano e pauta política

A alimentação humana engloba não só a satisfação de uma necessidade biológica, mas evidencia-se enquanto um dos elementos fundamentais da humanidade, que é a construção de uma cultura, junto à possibilidade de transformá-la de acordo com novas configurações e necessidades, uma razão ainda maior de interesse para modificação da natureza e no desenvolvimento tecnológico, influenciando diretamente nos padrões de relações entre o ser humano, o espaço que o cerca e suas práticas culturais.

Dentro da conjuntura global de Direitos Humanos, o direito à alimentação é um ponto crucial para o pleno desenvolvimento da dignidade humana. A Alimentação é uma

necessidade que, exclusivamente para a espécie humana, reflete diversos processos de construção socioculturais e econômicos de grupos e até mesmo nações, como a identidade cultural; momentos históricos atravessados; a segmentação das sociedades em classes ou castas; e a estrutura econômica de produção, elementos cruciais de tudo que podemos entender como humanidade e, ainda além, como civilização. Trazendo para o contexto contemporâneo, a alimentação é um fator que interfere diretamente no desenvolvimento de sistemas democráticos (ou não) e, por consequência na possibilidade do exercício da cidadania.

De toda forma, é importante salientar que enquanto questão política, a pauta do Direito Humano a Alimentação é fruto de conexões diretas com a problemática da fome. Após a Segunda Guerra Mundial, diante de um cenário pós apocalíptico, os Estados Unidos através da liderança do bloco capitalista travam uma batalha com a União Soviética em busca da hegemonia política e econômica. Conhecida como Guerra Fria, essa corrida por guerra de posições, trouxe um período histórico de disputas e conflitos indiretos que acabara por incluir o combate à fome e a pobreza em escala internacional como estratégia importante no controle territorial dessas potências (SILVA, 2014).

No que diz respeito a questão da fome internacional, nos Estados Unidos, em 1943 a Conferência de Alimentação de Hot Springs⁸ surge com o objetivo de traçar estratégias para a reconstrução do mundo após o fim da guerra que já apresentava indícios de seu encerramento. Trazendo uma carga de pautas institucionais importantes, a conferência acaba por desencadear no ano de 1945 a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - Food And Culture Organization⁹ (FAO) (SILVA, 2014).

No ano de 1948, surge a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Já discutida no capítulo anterior desta dissertação, tal declaração em seu preâmbulo reconhece a dignidade inerente a todos os seres humanos e foi o que se considera como um reconhecimento normativo para garantia dos direitos.

Assim como a própria história dos Direitos Humanos gerais, o direito à

⁸ A primeira das conferências convocadas pelas Nações Unidas, a qual tratou de problemas que estavam ligados à reconstrução do mundo de após-guerra (LIMA; SAMPAIO; SILVA, 2011, p. 02).

⁹ A FAO lidera os esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar. Atua como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, se reúnem em pé de igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas. Atualmente a FAO tem 191 países-membros, mais a Comunidade Europeia. A sede central é em Roma, Itália, e a rede mundial compreende cinco escritórios regionais e 78 escritórios nacionais.

Alimentação e Nutrição encarou diferentes interpretações para sua absorção ao longo das regiões do mundo. Além das questões culturais, podemos observar a diversidade de abordagens dadas por segmentos da sociedade. Conforme afirma Valente (1986), cada profissional pode olhar a temática de forma distinta, podendo a área da tecnologia agrônoma pensar a maximização da produção agropecuária, o profissional da saúde abordar a desnutrição e o combate a doenças oriundas dela, ou ainda a área da infraestrutura pensar a construção de vias para um escoamento mais eficiente da produção até o consumidor e assim por diante. Em todas estas formas, a fome oculta, a que fez menção a Josué de Castro, é a menos identificada, muitas vezes associada no caso da saúde, em seus impactos sobre o corpo e muitas vezes tratada por medicamentos através de seus sintomas.

Dessa forma, é preciso compreender tal diversidade a respeito do DHAN (Direito Humano à Alimentação e Nutrição) para validar e fazer valer a intersectorialidade para sua garantia. A diversidade relatada não se dá pela leitura de diferentes realidades, mas sim pelo diferente método de análise de uma mesma realidade. Ou seja, são olhares de pontos distintos que se complementam. Além disso, tal compreensão nos faz pensar na necessidade de buscar a definição original dada ao tema a partir de uma referência global, que é a própria DUDH (Declaração Universal dos Direitos Humanos), e os comentários oficiais feitos ao documento original. Para essa explicação, podemos, através dos estudos de Valente (2002), dividir a explanação em três pontos principais: o documento original, as análises do primeiro comentário e do segundo comentário.

No primeiro momento, analisando diretamente a DUDH pode-se observar a presença do DHA (Direito Humano a Alimentação) ainda sem as especificações de alimentação adequada e nutrição em um artigo mais generalista, como é a característica geral do documento. Sem maiores definições, o tema é proposto junto às noções de saúde, habitação e segurança, em um panorama que visa traçar as linhas primordiais para uma condição de dignidade do ser humano. Nele, Direito Humano à Alimentação está previsto Artigo XXV (ONU, 1948):

Artigo XXV - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. ”

Com o passar do tempo, foi identificada a necessidade de novas especificações para a abordagem e definição do tema. As primeiras observações abordam principalmente o que diz respeito aos mecanismos de garantia e o esboço de uma sistemática de ações, a serem cumpridas sob a tutela dos Estados, para a garantia universalizada do direito. No Artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC, 1966), há as propostas de operacionalização:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. 1) Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2) Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

Entretanto, é mais de trinta anos depois que, no Comentário Geral nº 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC, 1999), encontramos um ponto essencial para o entendimento atual do conceito Direito à Alimentação, junto a maiores especificações:

o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos. [...]

No texto, fica traçada a relação íntima do direito à alimentação com a questão de justiça social, cuidado ambiental e acesso econômico e físico dos indivíduos aos alimentos, reforçando sua necessidade para a garantia da dignidade humana. Nele há, ainda, a inserção do termo “alimentação adequada”, ou seja, o destaque para a adequação nutricional:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem,

mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não.

Essa definição deixa claro que, para a promoção do DHAN (agora já com os pontos da adequação nutricional) não basta apenas haver comida, ela precisa ser diversificada suprir as necessidades fisiológicas (nutricionais) dos indivíduos, a ponto de estes estarem aptos a realizarem todas as atividades relacionadas a seus cotidianos, como trabalho e educação. O Comentário incorpora, ainda, a atenção que deve ser dada a pessoas em condições vulneráveis, como crianças, idosos, portadores de necessidades especiais e gestante, visando à garantia da inclusão e a proximidade da alimentação e nutrição estarem aliada ao direito humano à saúde.

Um quarto ponto importante nessa etapa do entendimento do DHAN, representada pela publicação do Comentário nº12, é a exigência da necessidade da adequação cultural do contexto de produção e acesso aos alimentos com a realidade das populações. Ou seja, não basta haver alimentos acessíveis que supram as necessidades nutricionais dos indivíduos, é preciso que eles estejam dentro do contexto cultural dos mesmos, devido à importante relação que se estabelece entre a alimentação e identidade cultural de uma população, conforme foi explanado no início deste capítulo.

De forma mais detalhada e metódica, pode-se apontar que a realização do DHAN requer: disponibilidade de alimentos saudáveis e seguros, produzidos de forma sustentável; possibilidade de acesso aos mesmos, seja pela produção ou por acesso a trabalho que gere a renda necessária (o que inclui também o desenvolvimento de um sistema logístico para a circulação dos alimentos); adequação nutricional dos mesmos em relação às atividades desenvolvidas pelos indivíduos; adequação cultural ao contexto histórico e socioeconômico das populações); condições sanitárias adequadas (o que envolve disponibilidade de água potável, saneamento básico e sistemas de controle de qualidade); condições de vida e de habitação das famílias; educação alimentar (nível de informação e educação sobre higiene e práticas e hábitos alimentares saudáveis para a população); condições de saúde familiar e acesso das mesmas a serviços de promoção e atenção à saúde.

Segundo Valente (2002), o conceito de Direito Humano à Alimentação vem sendo discutido com maior aprofundamento no Brasil principalmente a partir do ano de 1992, com criação da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, que desencadeou um amplo debate sobre o combate à exclusão social no contexto da promoção da cidadania e dos direitos humanos. Hoje, o conceito de direito humano à alimentação encontra-se aliado ao conceito do direito à nutrição, incorporando a consciência de que apenas a existência de uma alimentação não é satisfatória para o desenvolvimento pleno de um ser humano saudável, digno do exercício de sua cidadania e apto para desenvolver perfeitamente as atividades que lhe cabem.

Para compreender a atenção dada ao direito à alimentação e nutrição no Brasil como pauta política, se faz necessário analisar a história da absorção do conceito de direitos humanos como um todo, conforme foi feito no capítulo anterior desta dissertação. Também é necessário revisitarmos o tópico anterior desta pesquisa, onde contextualizamos historicamente o cenário da alimentação no país, que foi consequência de graves desigualdades socioeconômicas enraizadas em nossa sociedade, foi marcado pelo binômio fome e desnutrição na parte majoritária da história brasileira.

Imbuído no cenário de desigualdade extrema e ausência de proteção por parte do Estado, a fome era uma realidade. Como vimos nos estudos de Castro, encontramos relatos sobre a história da fome no mundo e sobre a perspectiva da fome como um fenômeno de ordem universal, o autor nos revelou o panorama da fome a partir de uma perspectiva baseada na complexidade geográfica e suas relações com as diferenças locais, sociais, políticas e econômicas.

Castro (1984) enfatizou ainda que, as questões socioculturais somadas a grande variedade de clima e culturas existentes se apresentam de maneira a receber tal destaque. O Brasil sofreu várias mudanças estruturais com o passar dos anos, a expansão demográfica junto ao estabelecimento do modo de produção capitalista, desenvolveram a movimentação do mercado interno favorecendo a adoção de monoculturas nas regiões brasileiras. Parcelas de terras destinadas à produção de alimentos para a população foram substituídas de modo a satisfazer as necessidades do mercado. No início do século XX as lutas pelas melhorias de condições de trabalho e salário eram constantes. A primeira guerra mundial aumentou a competição no mercado internacional, os olhares da economia se direcionavam apenas para a produção enquanto os índices de fome só aumentavam.

Então, a partir de toda essa análise histórica e contextual, podemos destacar que,

como demonstra Lima (1998) no ano de 1930, a sociedade brasileira se adaptava ao novo rumo do país, um novo Estado orientava o próprio desenvolvimento social apresentando uma verdadeira transformação, ainda que considerada tardia, a transformação cultural em busca das exigências de um Brasil moderno. Nesta mesma década surgiram os primeiros precedentes para as primeiras políticas e programas de alimentação e nutrição no Brasil, ainda que de forma primitiva e com caráter assistencialista¹⁰.

O Direito Humano a Alimentação como Política Pública

Como foi visto, a história do Brasil influenciou diretamente nas consequências vividas pela sociedade no país, a fome e miséria se faziam presentes e demarcaram épocas. Os estudos de Castro orientavam para um grave problema relacionado a distribuição de renda, dos quais serviram para despertar o mínimo de preocupação por parte da responsabilização e demandas sociais cabíveis ao Estado.

Uma política pública nasce a partir da inquietação de uma sociedade em relação a um determinado problema e demandas que merecem ser despertados por parte do Estado. Muitas vezes uma política pública não se direciona ao intuito real de se resolver as demandas impostas pela sociedade, mas se moldam como uma forma de satisfazer interesses políticos de seus governantes.

A alimentação enquanto política pública no Brasil fora encabeçada em 1930, como parte da estratégia de poder do “Estado Novo” do Presidente Getúlio Vargas, que previa a temática de assistência alimentar para a população mais necessitada e de baixa renda. Impactados pelos estudos de Castro, a opinião pública alguns anos depois, em 1938, lança o Decreto de Lei n.399, “primeira expressão pública, e estatal, de relevância dos efeitos da percepção e debate em torno da precariedade alimentar do povo brasileiro” (Nascimento, 2012, p. 12). O decreto estabeleceu a criação do salário mínimo nacional, a partir daí trabalhadores que fossem considerados adultos deveriam, como pagamento por seus serviços, receber uma quantia estabelecida pelo decreto, suficiente para satisfazer as necessidades básicas de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte (SILVA, 2014).

Outras ações ligadas a temática da problemática da alimentação foram

¹⁰ Nessa época, definiu-se que o alimento essencial deveria ser garantido. Ainda sem uma nomenclatura ou uma política realmente definida de fato, esperava-se que o salário mínimo fornecesse alimentação adequada aos trabalhadores (BRASIL, 2007).

implementadas na era Vargas que são importantes para pontuarmos nesta pesquisa. Sendo as primeiras políticas relacionadas às instituições de previdência social da época o Serviço Central de Alimentação (SCA), mais tarde substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) tiveram sua devida importância em suas ações, como destaca Silva (2014):

Das atividades desenvolvidas pelo SAPS originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Entre eles cabem destacar: i) a criação de restaurantes populares; ii) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); iii) auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); iv) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; v) o serviço de visitação domiciliar à residência dos trabalhadores; e vi) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação. Foi extinto em 1967.

A partir disso, é importante considerarmos alguns avanços: em 1945 com o objetivo de estudar e sugerir normas para a política nacional de alimentação, criou-se a Comissão Nacional de Alimentação (CNA); em 1952 a CNA determinou a criação do Plano Nacional de Alimentação que considerava a desnutrição o maior problema de saúde pública do país, dirigindo as atenções para nutrição materno-infantil, a criação de um programa de Merenda Escolar¹¹ e assistência ao trabalhador, porém, o plano era munido de ações que não funcionavam de forma incisiva em relação a causa da desnutrição da época, a fome (BRASIL, 2007).

Ao longo da segunda metade do século XX, os rumos que as estratégias de políticas de assistência alimentar no Brasil tomaram indicaram muito bem seu papel marginal em termos de objetivo de governo, estando sempre subjugadas ao processo de crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor. Nessa concepção, o planejamento da produção de alimentos no país tinha seu valor estratégico muito mais voltado ao controle da inflação. No entanto, embora o governo federal estivesse mais preocupado com as macro-orientações de condução da política econômica, algumas ações importantes foram se desenvolvendo no campo da alimentação como direito.

Na década de 1960, foram criadas a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal)

11 O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, conhecido como Merenda Escolar, consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar (BRASIL, 2006).

e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), que juntamente com Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), viria a formar o Sistema Nacional de Abastecimento. Incitadas pelo Governo Federal, tais estruturas se fizeram importantes no quesito de ser parte da operacionalização de políticas de produção, armazenamento e abastecimentos de alimentos (SILVA, 2014).

A CNA teve sua extinção no ano de 1972, para substituí-la no mesmo ano foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), com o intuito dentre outras funções de ajudar o governo a formular a Política Nacional de Alimentação, e desenvolver o PRONAN-Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (BRASIL, 2007).

a primeira proposta feita pelo INAN, o PRONAN I, não teve continuidade, durando pouco tempo. O PRONAN II, diferente das ações anteriores, visava corrigir os problemas de alimentação e nutrição no país, identificando a causa de tais problemas e não apenas atacando suas consequências (BRASIL, 2007, p.37).

A partir da perspectiva da implantação do PRONAN II, podemos perceber um avanço considerável nas políticas no campo da alimentação, o fato de se considerar a causa dos problemas e não apenas as consequências revelam o caminho a ser seguido para a mudança efetiva do cenário das políticas públicas, que, na maioria das vezes se confronta com o descomprometimento político com as causas sociais.

A sociedade civil ansiava por mudanças e melhorias não só no campo da alimentação, mas da assistência de forma geral. Até então, a problemática da alimentação no Brasil caminhava a passos lentos. Baseado nas versões latino-americanas de modelos gerais para a perspectiva alimentar como nos é revelado:

A concepção adotada filiava-se à 'versão latino-americana' da definição geral de segurança alimentar da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação -FAO, bastante distinta da noção vigente nos países centrais. Nesta versão, atribuía-se papel central a auto-suficiência produtiva nacional, porém enfatizando os problemas de acesso aos alimentos por insuficiência de renda, o que levou a acrescentar a equidade (acesso universal) aos quatro atributos da disponibilidade agregada de alimentos básicos -suficiência, estabilidade, autonomia e sustentabilidade (MALUF et al., 1996, p.2).

Aos poucos, a erradicação da fome foi se tornando alvo para as políticas públicas elaboradas pelo Estado. Ainda que unilaterais (a questão da alimentação era tratada apenas em âmbito econômico, no sentido de garantia de meios de acesso), tais medidas foram se aprimorando e a necessidade de análise a partir de uma perspectiva política e social se fez necessário, tais efeitos começaram a ser considerados com a

chegada da Constituição de 1988.

A intensificação da participação política e a articulação da sociedade civil levaram, em 1988, à definição constitucional de uma série de direitos sociais que supunham uma ampliação significativa do escopo da atuação do Estado, reforçando também novas expectativas de atendimento da sociedade. Ao mesmo tempo, no entanto, agravava-se a crise econômica e ganhavam terreno as teses de enxugamento do Estado (CAMPOS, 2000, p. 7).

Maluf et al., (1996) revela que só após a Constituição de 1988 com a quebra das políticas consideradas recessivas, o Brasil presenciou uma ação estratégica governamental para uma efetiva política de segurança alimentar e nutricional. A proposta não se restringia apenas à interesses agrícolas e erradicação da fome. A responsabilização do Estado em garantir as políticas de produção se revelaram a partir da perspectiva da descentralização e da concepção de território. Ampliando o conceito de segurança alimentar e favorecendo a participação e controle social das ações governamentais.

Tornada um objetivo estratégico de governo, a segurança alimentar nuclearia as políticas de produção agroalimentar (políticas agrária, de produção agrícola e agroindustrial), comercialização, distribuição e consumo de alimentos, com uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Em paralelo, ocorreriam as ações emergenciais contra a fome. Fariam parte, ainda, as ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis (MALUF et al., 1996, p.3).

Com a Constituição Federal de 1988 e sua proposta de garantia e efetivação dos direitos, o Estado passa a se responsabilizar por assegurar a todo e qualquer cidadão os seus princípios fundamentais e direitos inerentes à vida, dentre eles o Direito Humano à Alimentação. Na perspectiva da garantia de direitos, ao Estado agora, não cabia apenas o controle da fome, mas sim diversas ações como regulamentação e fiscalização de alimentos, transporte e armazenamento, comércio e conservação.

Em 1993 surgiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o qual priorizava alguns itens: geração de emprego e renda, a democratização da terra, o combate à desnutrição materno-infantil, a descentralização e fortalecimento do PNAE. O CONSEA acabou por influenciar a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar que ocorreu de 1994, porém, no mesmo ano criou-se o programa

Comunidade Solidária¹² que acabou por substituir o CONSEA (BRASIL, 2007).

Com o CONSEA, promoveu-se um redesenho da estratégia governamental de atuação nessa área, inaugurando uma forma de “gestão compartilhada entre governo e sociedade civil para dialogar e construir conjuntamente alternativas, ações, projetos e políticas que visem à garantia da SAN no Brasil” (PINHEIRO, 2009, p. 128 apud SILVA, 2004).

No governo de Itamar Franco, alguns anos depois da criação do CONSEA, foi representada e sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A LOAS definia os caminhos para a atuação do Estado no que toca em seu dever de garantir o devido atendimento às necessidades básicas da população (SILVA, 2014).

De acordo com Perez (2005) a LOAS

foi o instrumento legal que regulamentou os preceitos estabelecidos pela Carta Constitucional de 1988 à seguridade social, a fim de romper com o modelo tradicional de assistência social pautado em entidades prestadoras de serviços ou filantrópicas na medida em que colocava a assistência social no campo das políticas públicas, regida, portanto, por princípios universalizantes de direitos (PEREZ, 2005, p. 111).

A contínua insatisfação da sociedade ainda se fazia presente, componentes da alimentação básica sofriam com a escassez gerada pela falta de abastecimento, os números relacionados a fome, mortalidade infantil e doenças causadas por carências alimentícias ainda eram preocupantes.

como fruto do enfraquecimento institucional sofrido ao longo dos anos, em 1997 o INAN foi extinto, sendo que as ações na área de alimentação e nutrição por ele desenvolvidas foram redistribuídas no Ministério da Saúde. Foi criada uma área específica para a Alimentação e Nutrição, hoje chamada de Coordenação Geral de Políticas de Alimentação e Nutrição – CGPAN (BRASIL, 2007).

A GCPAN coordenou a elaboração da Política Nacional de Alimentação e

¹² Proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso, no início de sua gestão, tem como alvo os segmentos mais pobres do país, inseridos em patamares inferiores a condições dignas de vida. Não possui prerrogativas executivas, e suas finalidades estão mais voltadas à mobilização da sociedade civil, de entidades governamentais e não-governamentais, e à integração entre os níveis federal, estadual e municipal, visando a ações conjuntas no ataque aos problemas da fome e da pobreza. Nesse sentido, o Programa Comunidade Solidária não se distingue substancialmente do CONSEA (SUPLICY e NETO, 1995, p. 40).

Nutrição (PNAN) que foi aprovada no ano de 1999 com a participação de segmentos governamentais, não governamentais e sociedade civil. Tal política integra os esforços do Estado Brasileiro que por meio de diversas políticas públicas, e propõe: respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação através de sete diretrizes que incluem além da escassez alimentar os excessos, considerando assim o sobrepeso e a obesidade (BRASIL, 2013).

É importante destacarmos que a criação da PNAN traz uma inovação na perspectiva do campo da alimentação, quando em seu conteúdo passa a considerar as transformações sociais e as mudanças nos hábitos alimentares da população brasileira atentando-se aos novos cenários de problemas em relação à alimentação e nutrição, como o excesso de peso.

Nessa perspectiva, em 2003 o CONSEA foi reativado com uma proposta diferente, com sua nomenclatura modificada para Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional seu regimento foi aprovado no ano seguinte. Ainda em 2003, foi criado o Programa Fome Zero (PFZ), como uma estratégia do Governo Federal:

composto por um conjunto de ações e estratégias implementadas por diversos Ministérios, o programa Fome Zero trabalha com quatro tipos de enfoques diferentes: 1) ampliação do acesso aos alimentos; 2) fortalecimento da agricultura familiar; 3) geração de renda; 4) articulação, mobilização e controle social. Visando assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada a todas as pessoas, especialmente aquelas com dificuldades de acesso aos alimentos (BRASIL, 2007)

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional tiveram uma grande atenção com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, desde então, passou a se formar um novo referencial no que diz respeito ao combate a extrema pobreza, resultando em diversas articulações institucionais que acabaram por dar origem a novas políticas públicas, novas estruturas e orçamento próprio (SILVA, 2014).

Nessa perspectiva, Silva (2014) revela o desenho institucional e operacional do PFZ e destaca a atuação do governo federal no campo da SAN a partir de seis itens: i) transferência de renda; ii) compras públicas; iii) programas de apoio; iv) participação popular; v) articulação territorial; e vi) consolidação institucional.

Quanto ao desenho institucional o PFZ

foi elaborado contando com consultas a representantes do governo federal, da sociedade civil e de governos estaduais e municipais, que

resultou na Medida Provisória (MP) no 103, de 1o de janeiro de 2003. Entre as principais alterações institucionais estão: i) a recriação do CONSEA, como órgão de assessoramento do presidente da República; ii) a criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome; e iii) a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar (TAKAGI, 2010 apud SILVA, 2014, p. 32).

No que diz respeito ao desenho operacional das ações a serem empreendidas o PFZ

partiu do seguinte diagnóstico da realidade brasileira àquela época: i) a insuficiência de demanda decorrente do baixo poder aquisitivo da população, associada à concentração de renda e à situação no mercado de trabalho (alto desemprego e informalidade); ii) a diferença entre os preços dos alimentos e a capacidade de compra da maioria da população; e iii) a precariedade da rede de proteção social, incapaz de atender o contingente de desempregados e os demais cidadãos carentes de proteção por parte do Estado, inclusive atendimento de emergência (FONSECA; MONTEIRO, 2010 apud SILVA, 2014, p. 34).

Como interesse de análise desta dissertação, daremos ênfase no quesito da análise de atuação do governo federal, na gestão do presidente Lula no campo da SAN, vamos abordar o primeiro ponto: a transferência de renda. A primeira ação consistia na reestruturação e fortalecimento dos programas de transferência de renda. As famílias em situação de pobreza por meio de comprovação de renda, recebiam uma certa quantia que auxiliavam na aquisição de alimentos, ou no atendimento de outras necessidades, gerando estímulo na produção desses bens. Alguns programas iniciados no governo anterior acabaram por se juntar a outros programas definidos pela CF88, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹³ e a Previdência Social são exemplos disso (SILVA, 2014).

Em 2003, foi lançado o Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, conhecido como Programa Bolsa Família (PBF), que desde a sua implantação se consolidou como principal ação do governo para o combate à fome e à miséria no país, englobando todos os programas de transferência de renda em curso até

¹³ É a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos), que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Para ter direito, é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja menor que 1/4 do salário-mínimo vigente (Ministério do Desenvolvimento Social, 2015).

então, como o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. A migração dos beneficiários desses programas para o PBF ocorreu de forma progressiva a partir de 2004, sendo cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)¹⁴ (SILVA, 2004).

Na área de educação, o Bolsa Família busca garantir que as crianças e os adolescentes em situação de pobreza e de extrema pobreza estejam matriculados e frequentando a escola, o que é um direito social. Para isso, é feito o acompanhamento mês a mês da frequência escolar de cada um desses estudantes, com a identificação de qualquer dificuldade que tenham neste acesso à escola. Na área de saúde, o Programa contribui para o desenvolvimento saudável de meninas e meninos, o que também é direito social, pois acompanha, duas vezes por ano, a vacinação, o peso e a altura das crianças com menos de 7 anos. Além disso, acompanha o pré-natal das gestantes e busca orientar as mulheres em fase de amamentação (BRASIL, 2007).

O Bolsa Família ajuda, assim, a identificar as famílias que estão tendo mais dificuldades no acesso aos seus direitos, para que a área de assistência social possa fazer o acompanhamento. Todo mês, o Governo Federal deposita um valor para as famílias que fazem parte do programa. O saque é feito com cartão emitido em nome do responsável familiar, que é preferencialmente mulher. O valor depositado também é calculado por um sistema e depende do tamanho da família, da idade das pessoas e da renda que todas as pessoas da família recebem. Por isso, as famílias podem receber valores diferentes (BRASIL, 2007).

Em pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) no ano de 2017, constatou que no mesmo ano, 12,7 milhões de famílias recebiam o benefício do Bolsa Família e outras 551 mil famílias se encontravam na fila de espera do programa. O programa que chegou a ter 14,1 milhões de beneficiários sofreu impacto direto da PEC do teto¹⁵, sendo cancelados 1.220.576 benefícios do programa e igualando seus números ao regresso ano de 2010 (TRISSOTO, 2017).

¹⁴ É um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras (Ministério do Desenvolvimento Social, 2015).

¹⁵ A PEC 241/55 conhecida como PEC do teto, foi uma proposta do governo de Michel Temer em estabelecer um **limite para os gastos do governo federal durante 20 anos**, a partir de 2017, tendo como base o orçamento do governo em 2016. Gastos com saúde e educação passarão a cumprir a regra **apenas a partir de 2018** (BLUME, 2016).

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/55, aprovada em 2016, estabelece que o crescimento dos gastos públicos seja totalmente controlado por lei. A proposta do governo é limitar esse crescimento apenas ao aumento da inflação. Com a aprovação do teto de gastos, a tendência é que dentro de alguns anos os gastos públicos tenham uma participação menor na economia e que os recursos que financiam serviços públicos sejam limitados, tais como educação e saúde (BLUME, 2016).

A partir da aprovação da PEC do teto, as políticas públicas passam a sofrer de forma direta o efeito da redução dos gastos. Consequentemente, a população de classe social mais baixa que dependem de benefícios oferecidos pelo Estado arcam com os prejuízos através de uma política recessiva e regressiva.

Dando continuidade a análise proferida por Silva (2014), a próxima linha de atuação diz respeito às ações que envolvem parceria com outros ministérios, estimulando assim a produção de alimentos. Tal perspectiva inclui os agricultores familiares pobres, assim, tal parceria acaba barateando o produto ao mesmo tempo em que dinamiza a agricultura local. Então ao estimular a produção local de alimentos, seja para a comercialização ou para o consumo próprio, o governo passa a trabalhar também com o princípio da soberania alimentar¹⁶, que diz respeito à capacidade e ao direito que as comunidades possuem de garantir a produção e distribuição de alimentos básicos para sua sobrevivência, diminuindo sua dependência externa.

A partir das compras públicas e das desonerações tributárias o Estado pôde atuar no processo da soberania alimentar. Silva (2014) revelou que o poder de compra do Estado brasileiro foi utilizado no sentido de fomentar dinâmicas econômicas locais e garantir a geração de trabalho e renda a populações em situação de fragilidade socioeconômica. As duas políticas principais nesse sentido foram: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Como vimos neste capítulo, o PNAE visa fornecer alimentação às crianças matriculadas em escolas públicas, cumprindo papel central no acesso à alimentação por uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população. Mas, apesar de ser uma ação antiga, da década de 50, sempre esteve refém da orientação econômica dos governos para a definição de sua abrangência e volume de recursos.

16 De acordo com a La Via Campesina (International Peasant's Movement) o conceito de Soberania Alimentar permeia o direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e o direito de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo. Tal conceito surgiu em Cuba, no ano de 2001 no Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar.

Criado por Getúlio Vargas, o PNAE foi mantido por 16 presidentes, inclusive os militares, o que faz dele um dos programas de Estado mais importantes do País. Nenhuma gestão governamental deixou de cumprir a dotação anual para o programa desde os anos 2000, a partir de quando os dados se encontram publicamente disponíveis. Os efeitos da PEC 241/55 mostram que em levantamento realizado via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento no ano de 2017, até o mês de outubro de 2017, apenas 53,4% da dotação tinha sido empenhada ou paga naquele ano (QUENTAL, 2017).

O PAA, diferentemente do PNAE, foi um programa inovador lançado já no governo do presidente Lula e trouxe um aspecto inovador, em uma mudança institucional fundamental para sua viabilização, que é a dispensa dos processos licitatórios para compras públicas requeridos pela Lei no 8.666/1993 à aquisição de produtos da agricultura familiar para fins do programa, desburocratizando o processo de comercialização. Essa inovação institucional propiciou uma atuação diferenciada do Estado para atuar proativamente nas economias de territórios de baixa dinamização econômica e forte presença de agricultores familiares (SILVA, 2014).

Em resumo, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) o PAA consiste na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

Tendo seu orçamento composto pelos recursos provenientes do MDS, o PAA também foi alvo de cortes e redução orçamentária pela PEC 241/55, assim como todos os programas direcionados para a agricultura familiar, o PAA chegou a sofrer uma redução de 40% em seu orçamento. Os valores diminuíram de R\$ 478 milhões para R\$ 294 milhões e o número de pessoas atendidas diminuiu de 91,7 mil para 41,3 mil, comprovando uma redução de 55% no número de famílias alcançadas pelo programa (SANCHEZ, 2017).

A desoneração fiscal, o outro mecanismo de intervenção do Estado para a produção de alimentos surgiu em parceria com o Ministério da Fazenda, que, acabara por definir a adoção de alíquota zero para o Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para hortaliças, ovos, arroz, feijão e farinha de mandioca, e também para adubos, fertilizantes, defensivos, sementes e vacinas de uso veterinário (SILVA, 2014).

O terceiro ponto mencionado por Silva (2014) em sua análise refere-se aos programas de apoio. Alguns programas¹⁷ foram criados sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social para assegurar às famílias infraestrutura domiciliar básica para a garantia de sua segurança alimentar como implementar locais de preparo e distribuição de alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade.

A quarta linha de atuação diz respeito a participação popular, que acaba por aproximar o Estado da sociedade civil, o que fortaleceu determinadas ações. Silva (2014) cita como exemplos disso a criação do CONSEA¹⁸ e a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), entre os dias 17 e 20 de março de 2004, na cidade de Olinda/PE, cujo tema central foi “A construção de uma política nacional de SAN”.

A articulação territorial aparece como a quinta linha de atuação abordada por Silva (2014) e trouxe consigo o conjunto de programas de transferência de renda, compras públicas de alimentos e programas de apoio seguem como ações importantes no contexto da dinamização das economias locais. Pelo fato desses programas possuírem abrangência nacional e sem restrição de locais, se fez necessário a elaboração de estratégias de articulações territoriais entre municípios que apresentassem maiores carências sociais, com vistas a potencializar os recursos advindos desses programas nos seus territórios de incidência e permitir maior controle e participação social no plano local.

A partir disso, o Governo Federal consistiu justamente em estimular articulações territoriais no âmbito da estratégia de segurança alimentar e combate à fome no país. Foi então que surgiu o programa voltado à formação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local¹⁹ (CONSAD). Os critérios de seleção dos municípios foram definidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social com base no

¹⁷ Como exemplo podemos citar o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um milhão de cisternas (P1MC). Que estabelece, junto às comunidades rurais do semiárido brasileiro, um processo de capacitação que envolve, diretamente, 1.000.000 de famílias. Neste processo é abordada a questão da convivência com o semiárido, enfocando-se mais especificamente o gerenciamento de recursos hídricos, a construção de cisternas, o gerenciamento de recursos públicos e a administração financeira dos recursos advindos do P1MC (Acordo de Cooperação Técnica e Financeira FEBRABAN e AP1MC, 2003).

¹⁸ Com a criação da Portaria nº 960 de 10 de dezembro de 2004 é aprovado o Regimento Interno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que é um órgão de assessoramento imediato com a Presidência da República e possui função de deliberar, articular, acompanhar, definir, instituir, mobilizar, apreciar e contribuir em todas as questões relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional do país, bem como, convocar a conferência nacional que ocorre de 4 em 4 anos.

¹⁹ São arranjos territoriais em regiões de baixo índice de desenvolvimento com objetivo de promover a cooperação entre municípios, em prol da segurança alimentar e do desenvolvimento local.

perfil socioeconômico, destacando também as carências infra estruturais e a presença de agricultura familiar nos municípios. Embora os CONSAD`s tenham fomentado estratégias interessantes de articulação de políticas públicas em alguns territórios, muitas dificuldades fragilizaram a estratégia ao longo dos anos, principalmente as questões burocráticas (SILVA, 2014).

O último ponto abordado por Silva (2014) trata da consolidação institucional, que buscou institucionalizar todas das outras cinco ações aqui destacadas. Sendo assim, trata-se de um resultado ou desdobramento da organização da sociedade civil, que ocupou os espaços de participação com o intuito de pressionar o governo federal a instituir um marco normativo que garantisse um comprometimento contínuo do Estado com a temática da SAN, tanto em termos de disponibilização de infraestrutura e orçamento adequado quanto do estabelecimento de diretrizes legais para atuação do Estado. Entre eles está a aprovação da Lei no 6.047, sancionada no dia 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

Ao observarmos o quadro 1, podemos compreender de forma mais clara a sintetização da atuação do governo no campo da SAN e sua estratégia de fortalecimento de cada item abordado anteriormente:

Quadro 2 - Síntese da Atuação do Governo e Estratégias de Fortalecimento

Atuação do Governo Federal no Campo da SAN - PFZ	Estratégia de Fortalecimento
Transferência de Renda	Identificar as famílias que estão tendo mais dificuldades no acesso aos seus direitos.
Compras Públicas	Fomentar dinâmicas econômicas locais e garantir a geração de trabalho e renda a populações em situação de fragilidade socioeconômica.
Programas de Apoio	Assegurar às famílias infraestrutura domiciliar básica para a garantia de sua segurança alimentar como implementar locais de preparo e distribuição de alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade.
Participação Popular	Aproximar o Estado da sociedade civil, permitindo maior participação social.
Articulação Territorial	Elaboração de estratégias para identificação de carências sociais e abrangência da economia local.
	Institucionalizar todas as ações anteriores:

Consolidação Institucional	transferência de renda; compras públicas; programas de apoio; participação popular e articulação territorial.
----------------------------	---

Fonte: Silva, 2014

Então, a partir das contribuições de Silva (2014), é possível concluir que, a estratégia governamental de combate à fome desenvolvida a partir de 2003, que teve como marco o lançamento do PFZ, se ancorou em uma complexa frente de ações (como podemos observar na tabela 01), alcançando diversos instrumentos de gestão pública e participação social. O autor ainda discute que essa grande mudança operacional acaba por gerar conflitos de interesses governamentais e sofrem influência de atores envolvidos nas esferas das decisões, sendo necessário o fortalecimento entre a sociedade civil e poder público no intuito de legitimar as ações.

A PEC 241/55 citada algumas vezes neste tópico, revela o direcionamento da atual conjuntura política vivida pela sociedade brasileira, ao cita-la como exemplo, percebemos o estreitamento das ações pelos cortes de recursos e encaminhamentos feitos pelo legislativo, reforçando os interesses governamentais e minimizando a participação popular na consolidação das políticas públicas.

Podemos citar também a disputa entre dois projetos de lei que se encontram em discussão na Câmara dos Deputados atualmente, a PL 6299/2102 ou popularmente conhecida como PL do Veneno, pretende reforçar a agricultura convencional que funciona a base de agrotóxicos e da degradação e esgotamento dos recursos naturais com ênfase na maximização da produção e da produtividade, conseqüentemente, favorecendo a insegurança alimentar, tramita contrariando a vontade da sociedade, que já se manifestou massivamente contra o projeto. Em contrapartida, a PL 6670/2016 Política Nacional de Redução dos Agrotóxicos – PnaRa, luta por um caminho mais saudável e sustentável no longo prazo, sendo resultado direto da pressão popular e das organizações da sociedade civil. Ambos os projetos podem afetar radicalmente a produção agrícola do país e como os alimentos chegam na mesa da sociedade, porém de formas completamente diferentes (GREENPEACE, 2018).

Outro exemplo atual aconteceu no final de julho de 2018, no Recife, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) apontou irregularidades na empresa que distribui merenda escolar na cidade. A empresa que fornece toda a merenda das escolas e creches da prefeitura do Recife, não havia vencido nenhuma das licitações que, inicialmente, distribuíram os lotes para o fornecimento de alimentos. A compra da merenda escolar pela

prefeitura, onde se encontram os recursos federais do PNAE, estão em alerta, devido a indícios de irregularidades envolvendo a Secretaria de Educação do Recife e a empresa vencedora da licitação (FONTES, 2018).

A perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional enquanto um Sistema

Ao retomarmos a linha histórica, no que diz respeito a LOSAN, foi criada em 15 de setembro de 2006, através da Lei nº 11.346, posteriormente da origem ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN visando assegurar o direito humano à alimentação adequada, e dá outras providências.

O SISAN, portanto, surge de demanda da sociedade civil é instituído por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346, em 2006 com o objetivo primordial de garantir, através de ações intersetoriais, o DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada, para todas as pessoas que se encontram no Brasil, através da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (art. 1ª e 3ª da LOSAN), cujo instrumento é o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN (BRASIL, 2016).

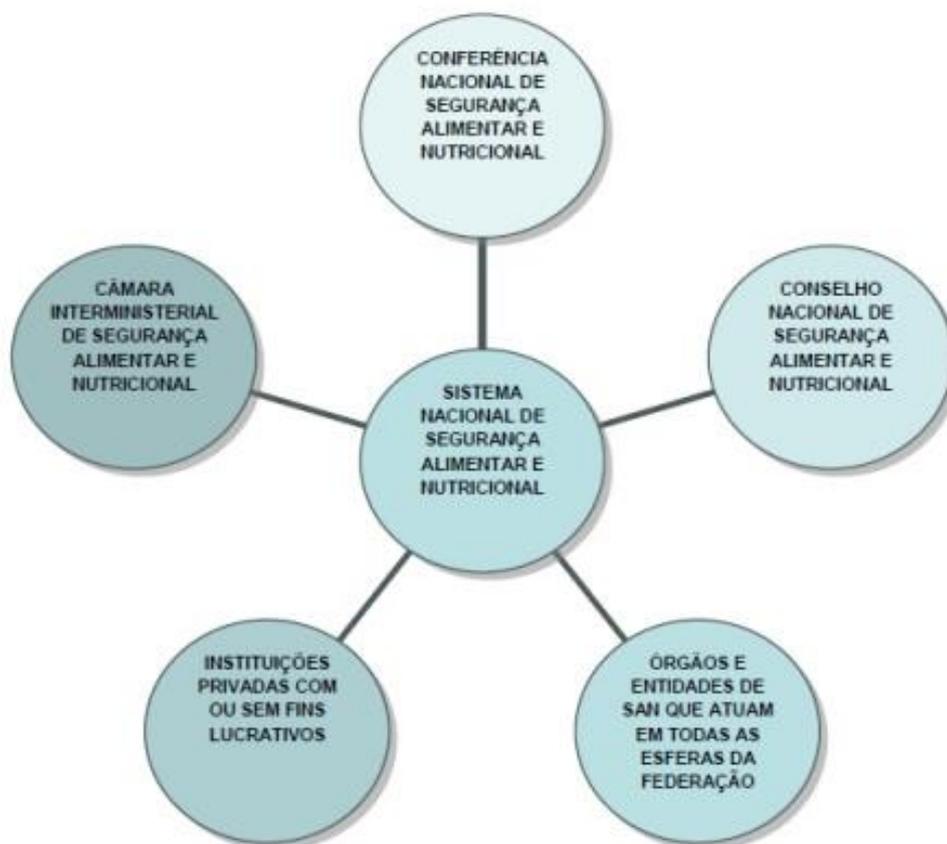
Conforme vimos no primeiro capítulo dessa dissertação, no que diz respeito aos sistemas públicos, o SISAN surge com uma perspectiva parecida com a do Sistema de Garantia dos Direitos - SGD, baseado nas ações intersetoriais, tendo suas diferenças apontadas no segmento destinado a complementaridade e otimização de cada setor.

Sendo composto por um agrupamento de órgãos e entidades que compõem a Segurança Alimentar e Nutricional, o SISAN possibilita a gestão intersetorial e participativa e a articulação entre os entes federados (da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios) para a implementação das políticas promotoras da segurança alimentar e nutricional (SISAN, 2010).

Dois importantes princípios desse sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional são: a participação social (aqui já discutida) e a intersectorialidade. Conforme segue ilustrado na figura 02 o SISAN abriga institucionalidades que visam garantir esses princípios. Assim, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional são institucionalidades para garantia da participação social na Política Nacional de SAN e a Câmara Interministerial de SAN e suas congêneres visam garantir o princípio da intersectorialidade. Essas instituições deverão ser reproduzidas nos estados e municípios como forma de dar concretude a estes princípios do SISAN (BRASIL,

2016).

Figura 3 - Intersetorialidade e Participação Social do SISAN



Fonte: SISAN, 2010.

Partindo desse princípio, a reflexão sobre os problemas sociais existentes nos territórios e as estratégias utilizadas para sua organização burocrática revelam em alguma medida o “chão da política pública” e podem contribuir para o desafio do exercício da intersetorialidade. Com a perspectiva de se garantir a alimentação adequada, os olhares da sociedade civil perante cobranças ao Estado se revelam na expectativa da segurança alimentar e nutricional.

Como define Valente (2002) a

Segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos, condições de acesso a alimentos básicos, seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (VALENTE, 2002, p.48).

Apenas em 2010 o Direito Humano a Alimentação passa a se constituir enquanto direito constitucional, com a Emenda Constitucional N°64, que declara a alimentação como Direito Social. Isto implica que a Alimentação passa a ser um Direito fundamental inerente ao ser humano e o Estado tem a obrigação de através de políticas públicas garantir, prover e promover o acesso à alimentação saudável e nutricionalmente adequada.

O direito humano à alimentação adequada consiste no acesso físico e econômico de todas as pessoas aos alimentos e aos recursos, como emprego ou terra, para garantir esse acesso de modo contínuo. Esse direito inclui a água e as diversas formas de acesso à água na sua compreensão e realização. Ao afirmar que a alimentação deve ser adequada entende-se que ela seja adequada ao contexto e às condições culturais, sociais, econômicas, climáticas e ecológicas de cada pessoa, etnia, cultura ou grupo social. (BRASIL, 2016)²⁰

Para melhor entendimento, podemos conferir a tabela 2, onde Silva (2014) traça uma linha do tempo a qual podemos observar a trajetória da internalização do direito humano a alimentação adequada no Brasil.

²⁰Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/apresentacoes/2012/apresentacao-06-abril-2012>. Acessado em 29 set. de 2016.

Quadro 3 Linha do Tempo e Internalização do DHAA no Brasil

Anos	Paradigmas	Principais acontecimentos
1935 a 1950	Visão de Josué de Castro: fome como questão social e resultado da política que exclui a maioria da população convivendo com o governo populista de Getúlio Vargas.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do SM, baseado no poder de compra de uma "ração mínima" para o trabalhador. • Criados os SAPS e introduzida a alimentação nas escolas.
1950 a 1970	Estado assistencialista e desenvolvimentista, sem redistribuição da riqueza nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Política Social Compensatória, destinada a alguns poucos segmentos da população.
1970 a 1980	Estado autoritário (ditadura militar) e visão biologista do problema da fome (entendida como distúrbio da saúde humana).	<ul style="list-style-type: none"> • A política econômica esperava o "bolo crescer para, depois, reparti-lo". • Primeiros desenhos de políticas públicas mais abrangentes quando se tenta unir o social e a política agrícola e abastecimento (Pronan I, II e III).
1985	Assistencialismo e ampliação de programas de distribuição de alimentos aos "pobres".	<ul style="list-style-type: none"> • Início da redemocratização do país, depois de vinte anos de governo militar.
1986	Reconquista do Estado de Direito e a reconstrução da democracia passa a ser o objetivo da sociedade brasileira; intensifica-se a mobilização nacional para a elaboração da nova Constituição Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • VIII Conferência Nacional de Saúde: luta pelo direito à saúde e reconhecimento da alimentação como direito intrinsecamente ligado à vida e à saúde. • I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde, que reconhece o direito à alimentação.
1988	Aprovação da nova Constituição Federal do Brasil com direitos sociais reconhecidos (chamada de Constituição Cidadã).	<ul style="list-style-type: none"> • Início da construção do SUS e redesenho de alguns programas de alimentação e nutrição.
1993	Segurança alimentar como mecanismo para o enfrentamento da fome e da miséria e com eixo do desenvolvimento econômico e social.	<ul style="list-style-type: none"> • Movimento Nacional pela Ética e pela Política que resultou no <i>impeachment</i> de Fernando Collor. • Início da Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, liderada pelo Betinho. • Criação do primeiro Consea no governo Itamar Franco.
1994 a 2002	Visão do Estado neoliberal prevendo-se que a estabilização da moeda, o mercado e as regulações públicas seriam suficientes para a redução da fome, da pobreza e da desigualdade social.	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção do Consea e criação de Conselho Comunidade Solidária, que previa a construção de redes de parcerias entre governo e sociedade civil. • Criação (1988) do FBSAN. • Criação (2002) da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), com a missão central de contribuir com a internalização do DHAA no Brasil.
2003	Combate à fome como ação prioritária do governo Luiz Inácio Lula da Silva (FomeZero).	<ul style="list-style-type: none"> • Recriação do Consea nacional. • Formulação de um conjunto de políticas públicas articuladas para promover o acesso à alimentação. • Acesso à água: adoção pelo governo Lula do "P1MC", criado por organizações sociais que compõem a ASA.
2004	Reconhecimento do DHAA como paradigma para o enfrentamento da fome e da pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Realização da II CNSAN. • Inicia-se o processo de redesenho das políticas públicas voltadas ao combate à fome. • Lançamento do PBF.

Anos	Paradigmas	Principais acontecimentos
2005	Reforça-se o debate interligando os conceitos do DHAA, SAN e soberania alimentar.	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do PAA, com compra direta da agricultura familiar.
2006	DHAA como objetivo primeiro da Losan.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação da Losan: Lei nº 11.346, em setembro de 2006, instituindo o Sistema e a PNSAN.
2007	A realização do DHAA deve ser alcançada por meio de uma política nacional de SAN.	<ul style="list-style-type: none"> • Realização da III Conferência Nacional de SAN. • Criação da Câmara Interministerial de SAN.
2008	Intensifica-se a discussão sobre a importância da intersectorialidade nas diferentes dimensões da SAN. Alcança-se novo patamar de criação de competências em DHAA e amplia-se a discussão sobre a exigibilidade do DHAA.	<ul style="list-style-type: none"> • O Brasil cumpre antecipadamente a primeira Meta do Milênio, que prevê para 2015 reduzir à metade a fome e a pobreza.
2009	A realização do DHAA requer novos arranjos e a gestão intersectorial das políticas de SAN.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação de lei sobre o PNAE, destinando 30% dos recursos federais do programa para aquisições locais da agricultura familiar.
2010	Reforço dos instrumentos legais que promovem, protegem, respeitam e proveem o DHAA.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação da emenda constitucional que incluiu a "alimentação" entre os direitos fundamentais (Artigo 6º). • Aprovação do Decreto Presidencial que instituiu a PNSAN.
2011	Progredir na realização do DHAA por meio de políticas públicas adequadas e disponibilizar instrumentos de exigibilidade.	<ul style="list-style-type: none"> • Realização da IV Conferência Nacional de SAN.

Fonte: SILVA, 2014.

Neste sentido, ao reconhecer a alimentação enquanto direito, através de um processo de construção e consolidação de um campo político no Brasil, nos voltamos para os desafios relativos à sua implementação. A histórica vinculação alimentação *versus* fome caracteriza um desafio de enormes proporções na sociedade contemporânea. O desafio revela a complexidade da ressignificação de demandas sociais muitas vezes recorrentes ou reprimidas (quando da não ação do Estado) que na sociedade hipermoderna ou de consumo se transfiguram de novas demandas sociais.

Neste contexto, o Brasil, um país que possui uma vasta diversidade de alimentos, diversidade de ambientes e uma relação íntima entre a cultura e tradição com alimentação teve um despertar tardio no que toca à alimentação como direito garantido.

O reconhecimento tardio da alimentação enquanto direito está relacionado ao tratamento histórico que esta dimensão teve entre nós, muito relacionada ao paradigma da pobreza e da fome. Neste contexto, evidencia-se a problemática ainda existe no Brasil que, mesmo sendo um país possuidor uma vasta diversidade de produção de alimentos, diversidade de ambientes e uma relação íntima entre a cultura e tradição com alimentação, teve um despertar tardio no que toca à alimentação como direito garantido. Não à toa, a problemática persiste até o momento, e revela o frágil equilíbrio alcançado com possível retorno do país para o mapa da fome.

Dentro deste panorama, a persistência tanto da fome como da má nutrição e da desnutrição, problemas tão em evidência, ainda, no Brasil, mostram-se claras violações

do Direito Humano à Alimentação Adequada. Entretanto, a incorporação da abordagem de Direitos Humanos na elaboração de Políticas Públicas de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, conforme foi feito no Brasil, mostra-se congruente com os documentos e tratados internacionais que orientam o estudo e as propostas de ações do tema.

Desta forma, ao nos voltarmos para a perspectiva do direito de crianças e adolescentes vivenciando práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana, precisamos analisar os desafios desta garantia através das políticas públicas organizadas enquanto sistemas sob a perspectiva da intersetorialidade e integralidade.

É importante observar a definição de alimentação saudável adotada pelo Estado brasileiro na conjuntura atual. Segundo o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014), publicado pelo Ministério da Saúde e que referencia o PNAN como norte, as definições de alimentação e nutrição adotadas pelo Estado brasileiro são um espelho das concepções oriundas dos comentários feitos à Declaração Universal dos Direitos Humanos. Portanto, entre tais definições, já abordadas de forma detalhada nessa dissertação, podemos ressaltar ainda a sustentabilidade na produção de alimentos, suas condições sanitárias e suas quantidades satisfatórias, qualidade e regularidade de acesso.

Sabendo que o Brasil é terceiro maior exportador de alimentos do planeta, fica evidenciado que a persistência da fome e subnutrição é uma questão socioeconômica, fruto da concentração de riquezas e, principalmente, de terras, em que a agricultura intensiva de exportação suprime a produção voltada para o abastecimento do mercado nacional, o que diminui a oferta e conseqüentemente aumenta o preço dos alimentos, tornando-os pouco acessíveis à população mais empobrecida.

A fome abordada por Josué de Castro tem retornado em sua dimensão mais cruel, o fantasma da fome absoluta nos assombra constantemente, e o da fome relativa, não resolvida por conta do baixo investimento em mudanças estruturais em nossa sociedade e cortes governamentais que beiram a surrealidade nos assusta. A Sociedade de Consumo vai apresentar ainda outros elementos a esta equação, tornando ainda mais complexa a vulnerabilidade a que está exposta a população, o que se agrava no caso das crianças e adolescentes.

Capítulo III. O CONSUMO MODERNO E A VIOLAÇÃO DE DIREITO A ALIMENTAÇÃO

Ao presente capítulo, versaremos sobre a influência da sociedade contemporânea representada como a sociedade do consumo, ao caracteriza-la enquanto fator primordial no entendimento das violações de direito no campo da alimentação. Buscaremos aqui, aprofundar algumas discussões relevantes, dentre elas, como se deu a transformação da sociedade para chegarmos nesse patamar de “consumidores e consumidoras” e que consequências tais mudanças podem representar na infância e adolescência.

Diversas mudanças estruturais na sociedade se iniciaram a partir da Revolução Industrial. Mudanças no modo de produção e trabalho, que refletem a atual sociedade, e caracterizam modificações que justificam o comportamento da mesma, alterações que acabaram por originar um novo modo de socialização à resposta de novas forças de produção.

O fenômeno do consumo se revela de diferentes formas e possibilidades, despertando e impactando o lado afetivo das pessoas, proporcionando prazeres e alavancando a imaginação. Sendo assim, atinge a sociedade em diferentes escalas, crianças, adolescente e adulta são alvejados de diferentes formas, afinal, representam três fases de vidas distintas.

A publicidade aparece enquanto uma das formas de violência invisível e se destaca enquanto vilã nessa história, ao se aproveitar das fragilidades sociais. Direcionada ao público de crianças e adolescentes, acentuam ainda mais sua hostilidade, pois, tais efeitos, são ligados diretamente à novas possibilidades de violações de direitos no campo da alimentação, dentre elas, o despertar para o consumo de alimentos ultraprocessados, uma das causas da obesidade infantil, como revela a pesquisa OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde)/ OMS (Organização Mundial da Saúde): “Alimentos e bebidas ultraprocessadas na América Latina: tendências, impacto sobre a obesidade e implicações para as políticas públicas” ao mostrar que de 2000 a 2013 a venda destes produtos aumentaram 26,7% nos 13 países da América Latina (ALANA, 2015). Nessa perspectiva, a sociedade carece de proteção, leis e normas que responsabilizam a função do Estado.

Nesse sentido, se faz necessário discutir a respeito do embate entre as grandes corporações e a proteção social, que ameaçam a garantia do direito humano a alimentação, no que diz respeito a proteção dos direitos por responsabilidade do Estado, acompanharemos aqui como essa questão aparece de forma prática e exemplificada.

A formação da Sociedade de Consumo

No decorrer da história as sociedades vivenciaram constantes modificações no que diz respeito às formas de produção e consumo, grandes ou pequenas revoluções que tiveram incidência direta sobre a forma como os indivíduos se relacionaram uns com os outros e também com os objetos e artefatos. Transformações culturais, econômicas, sociais e políticas, que tornaram possível a percepção de que na modernidade a sociedade passou gradativamente de uma lógica de produção para uma lógica de consumo, através de uma revolução da cultura material e do consumo.

A propagação dessa lógica tem em seu seio mudanças estruturais desenvolvidas sobretudo com a chegada da Revolução Industrial²¹. A lógica de produção capitalista foi durante a primeira metade do século XX a principal causa da manutenção e fortalecimento da noção de sociedade industrial, ou seja, a lógica de produção capitalista da época era centralizada, posteriormente, a partir de suas próprias mudanças estruturais, começou a perder sua centralização para a lógica de consumo (RETONDAR, 2007).

A partir da segunda metade do século XX, com a descentralização do poder capitalista, o universo do consumo passa a ganhar destaque como força de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que propaga o consumismo enquanto elemento inovador de relações e processos que se estabelecem no plano cultural das sociedades modernas (RETONDAR, 2007 apud OFFE, 1989 e HARVEY, 1992).

Nessa perspectiva, este processo de descentralização do trabalho e da própria esfera da produção como lócus de constituição das identidades e, por extensão, da própria subjetividade social, cederia lugar a outros espaços onde essas identidades e subjetividades seriam produzidas [...] evidentemente que, se se modificam os espaços da produção de significados, modifica-se, do mesmo modo, a lógica da produção tanto sob o aspecto dos meios quanto dos próprios agentes produtores. Se, no âmbito da sociedade industrial, os agentes se estruturam a partir de uma lógica essencialmente homogeneizante, no contexto do capitalismo avançado essa lógica parece se orientar em direção à fragmentação (RETONDAR, 2001, p. 140).

²¹ Foi um fenômeno de grandes transformações econômico-sociais que se iniciou na Inglaterra no século XVIII e marcou a transição do feudalismo para o capitalismo. Compreende-se a importância de que a Revolução Industrial traz consigo uma série de fenômenos complexos. É importante destacar que para esse trabalho, o aspecto que será abordado será a relação do consumo e sua revolução a partir do modo de produção capitalista. Não desconsiderando a exploração dos sujeitos atuantes na base do sistema.

Sendo assim, a realidade apontava para uma perspectiva de *deslocamento*, onde as identidades passariam a ser constituídas a partir de um conjunto fora do espaço de trabalho, em grande medida entrelaçadas à dinâmica do consumo. A ordem da produção passa a ser, ao contrário do princípio de padronização e homogeneização, organizada pelo princípio da fragmentação e efemeridade da produção. Nesse caso, o modelo da acumulação flexível, aliado às novas tecnologias de produção, propiciaria a base para um mercado de bens altamente diversificado, visando cada vez mais uma maior aproximação entre o produtor e o consumidor, tentando adequar o máximo possível a produção às exigências mais particulares do próprio consumidor (RETONDAR, 2001).

Em síntese, as mudanças no modo de produção e trabalho provenientes da Revolução Industrial trouxeram consigo o rompimento do modelo capitalista centralizado, fazendo com que a sociedade passasse a ter mais flexibilidade na produção e consumo.

Campbell (2001) em seu estudo, buscou desenvolver uma teoria histórico-cultural sobre o nascimento do consumidor. O autor revela que a influência dessa sociedade consumista moderna tem seus reflexos nas décadas passadas, especificamente no século XVIII, onde a moda e os artigos de luxo compunham e determinavam o comportamento das pessoas, e conseqüentemente as diferenciavam.

Ainda de acordo com Campbell (2001), a chegada da Revolução Industrial trouxe o aumento do consumo em grande proporção, mas não foi a causa da explosão do consumo, para ele, a Revolução Industrial só aconteceu devido a demanda de consumo da época, ou seja, naturalmente, nos levando a concluir que a explosão do consumo sucedeu a Revolução Industrial sendo sua principal causa. A chegada da Revolução Industrial alavancou o que já era de fato a explosão do consumo, atingindo principalmente a classe burguesa, que buscava acentuar sua classificação social e saciar seus prazeres individuais

Campbell (2001) prossegue nos revelando que alguns fatores foram cruciais para a explosão do consumo, o primeiro deles denota que a classe consumidora moderna nasce a partir das transformações dos setores considerados tradicionais (classe média ou comercial, pequenos artesãos e pequenos proprietários rurais), entre uma burguesia nascente e uma parcela da força de trabalho de renda mediana que era caracterizada pela insaciabilidade, ao mesmo tempo em que o consumo parte de um bem material, a relação entre tal sociedade se encontra imersa em valores abstratos como elegância, conforto e sentimentos.

o consumidor moderno (embora não refratário a tais tentações se caracteriza por uma insaciabilidade que se eleva de uma básica inexauribilidade das próprias carências, que se levantam sempre, como uma fênix, das cinzas de suas antecessoras. O processo é incessante e ininterrupto. Raramente pode um habitante de sociedade moderna, não importa quão privilegiado ou opulento, declarar que não há nada que esteja querendo (CAMPBELL, 2001, p. 59).

O segundo fator destacado por Campbell (2001) se resume às indústrias que surgiram com a Revolução Industrial, eram fabricantes de brinquedos, jogos, produtos de beleza, roupa de moda, ou seja, “difícilmente eram o tipo de compra que outros que não os muito ricos pudessem, com facilidade, denominar “necessidades” (CAMPBELL, 2001, p. 42).

A revolução do consumo, fenômeno assim chamado, trouxe consigo também mudanças de hábitos da nobreza e nova classe média, sendo o terceiro fator abordado por Campbell, relacionado a atividades voltadas para o lazer, famílias pertencentes a essas classes buscavam cada vez mais entretenimentos culturais. O autor ainda destaca que o desenvolvimento do romance moderno em conjunto com a expansão do mercado de livros trouxe o status da emoção para expressões culturais de forma inédita.

a expansão geral das atividades das horas vagas, inclusive a leitura de romances, juntamente com a ascensão da moda e do amor romântico, tudo isso pode ser visto como parte e parcela de um feixe de fenômenos culturais que apareceram primeiro na Inglaterra do século XVIII e que, de um modo até agora obscuro, se relacionam com o que se veio a chamar a revolução do consumo (CAMPBELL, 2001, p.45 e 46).

Nessa concepção, a Revolução Industrial não trouxe consigo apenas uma transformação radical dos meios de produção, mas também um acontecimento histórico que modificou os hábitos culturais e deflagrou uma revolução do consumidor. A emergência para uma Sociedade de Consumo é significada pela conduta social do consumismo moderno (CAMPBELL, 2001).

Barbosa (2004) reforça o pensamento de Campbell (2001) nas mudanças históricas que ocorreram na sociedade moderna quando nos revela que

a partir do século XVI registra-se o aparecimento de todo um conjunto de novas mercadorias no cotidiano dos diversos segmentos sociais (...) esse conjunto de novas mercadorias

constatados pelos próprios observadores da época, dificilmente poderia ser considerado de necessidade, itens como alfinetes, botões, brinquedos, rendas, fitas, veludos, louça para casa, fivelas de cinto, cadarços, jogos, plantas ornamentais, novos itens de alimentação e bebida e produtos de beleza entre outros (BARBOSA, 2004, p.19).

E ainda no

aparecimento do romance ficcional moderno, o aumento do grau de literariedade da população, a prática da leitura silenciosa, a preocupação com novas formas de lazer, a construção de uma nova subjetividade, a valorização do amor romântico e a expansão da ideologia individualista (BARBOSA, 2004, p. 19).

Segundo Barbosa (2004) duas mudanças foram consideradas cruciais para o acontecimento da Sociedade de Consumo: a passagem do consumo familiar para o consumo individual e a transformação do consumo de pátina para o consumo de moda.

A autora explica que as famílias ou os grupos domésticos eram grandes produtoras de consumo próprio com caráter coletivo, caracterizando assim a unidade de produção das sociedades tradicionais, que por sua vez, eram compostas por grupos de status, baseados no estilo de vida previamente definidos e controlados por leis suntuárias²². Nessa perspectiva, foram se definindo o que deveria ser consumido por determinados segmentos sociais. Na sociedade essa lógica de produção coletiva foi substituída pela lógica de produção individual e de mercado, externando a liberdade de escolha e autonomia nas esferas sociais (BARBOSA, 2004).

Quanto à transição do consumo de pátina²³ para o consumo de moda, Barbosa (2004) retrata que os nobres das sociedades tradicionais consumiam bens que referenciassem a sua nobreza, objetos que pudessem resistir por um longo prazo, que fossem passados por gerações e assim reforçando a perspectiva de classe, “bens como retratos, pratarias, arcas de madeira nobres ou quaisquer outros objetos que pudessem registrar, física e objetivamente a legitimidades de uma posição social” (BARBOSA, 2004, p.25). Por sua vez, a moda caracteriza o moderno, um mecanismo social expressivo de curta duração de tempo, valorizando o novo e o individual, tendo como

22 Estas leis eram feitas para conter ou diminuir a quantidade de dinheiro que as pessoas gastassem com suas roupas, móveis, alimentos e muito mais. Elas não permitiam que certos itens de luxo fossem possuídos por certas classes de pessoas. Isso fazia com o que a identificação dos diferentes tipos de classes fosse mais fáceis. Um dos melhores exemplos é a de que somente a realeza poderia usar pele de arminho – os nobres só poderiam usar roupas de pele de raposa, lontra, ou de outro animal (COSTA, 2010).

23 A pátina é a marca do tempo deixada nos objetos, indicando que os mesmos pertencem e são usados pela mesma família há gerações (BARBOSA, 2004, p.24).

princípio regulador o constante gosto pela novidade e a promoção de mudanças não fundamentais.

Sendo assim, a Sociedade de Consumo, é de acordo com Baudrillard (1995), a sociedade de aprendizagem do consumo e da iniciação social ao consumo, isto é, modo novo e específico de socialização em relação à emergência de novas forças produtivas e à reestruturação monopolista de um sistema econômico de alta produtividade.

Através de um desejo expandido socialmente, a sociedade de consumo é caracterizada pela aquisição do supérfluo, do luxo, do excedente. Atrelada a um ciclo inesgotável entre insaciabilidade e constante insatisfação, uma necessidade previamente satisfeita dá origem instintivamente a uma outra necessidade, no qual o final do ato consumista é o próprio desejo de se consumir (CAMPBELL, 2001).

As diversas faces e formas do Consumo e o Consumo Imaginativo

Uma concepção ampla em relação ao consumo é a de que ele se define como o uso de bens e serviços, relacionados a uma ação cotidiana, a partir de uma determinada forma de produção. No entanto, para melhor compreendermos as motivações e efeitos sobre a ação dos sujeitos, é necessário ampliar seu significado, às questões culturais, histórico social e econômicas, que refletem diretamente na nossa sociedade atual. Significa dizer que o consumo se revela enquanto um fenômeno de alta complexidade, pois, para melhor entendê-lo se faz necessário uma visão a partir de diversas dimensões com ele imbricadas, ou seja, a significação do consumo perpassa por sua função utilitária enquanto supridor de necessidades e beira a subjetividade.

A partir disso, é primordial se pensar o consumo considerando sua abrangência, como retrata Balestrin (2007) ao destacar que o consumo deve ser visto em seu universo imaterial inerente (como imagens, ideias, conhecimento, posturas sociais, comunicação, relações afetivas, etc) e não apenas em sua lógica material.

A palavra consumo não deve ser submetida a um sentido eminentemente material, mas sim, como parte de um rizoma material e imaterial, povoado por um agenciamento complexo. Em uma compra e outra, o consumo desliza-se em múltiplas direções: de satisfação pessoal, de dívidas, ao consumo de si mesmo, do corpo, aliado ao contexto de vida. Envolve uma série de atores sociais: funcionários/as, distribuidores/as, gerentes, consumidores/as. É todo um entramado relacional, atravessado por aspectos materiais, sociais e semióticos. (BALESTRIN, 2007, p. 11)

A partir das vertentes possíveis assumidas pelos estudos do consumo, podemos aqui esclarecer que, especificamente para esta pesquisa, o universo que pretendemos nos debruçar remete ao consumo moderno como um componente afetivo-relacional, em específico de crianças e adolescentes, ou seja, trataremos aqui do consumo e sua relação com o prazer e seu poder imaginário, tema marcante no cenário contemporâneo e fundamental para entendimento desta pesquisa.

Torna-se válido reforçar que as dimensões relacionadas ao consumo apresentam múltiplas conexões e por esse motivo, é dificultoso a divisão do tema em categorias integralmente distintas. Nessa perspectiva, é possível que nas abordagens que virão a seguir, especificamente sobre a temática do consumo se evidencie alguma correlação com outras dimensões do consumo que se aproxime ao consumo e sua relação com o prazer e o imaginário.

Em sua obra *A ética romântica e o espírito do consumismo moderno*, Campbell (2001) retrata uma pioneira aproximação entre os universos do consumo e do prazer. Para ele, a revolução do consumo tem relação direta com o hedonismo moderno, sendo o consumo moderno orientado pelo prazer e saciedade de desejos. O autor retrata o prazer como chave para a mudança de atitude dos consumidores modernos.

A imaginação aparece como um ponto importante a ser considerado por Campbell (2001), pois através dela, torna-se possível a criação de fantasias convincentes que tocam o emocional e proporcionam o prazer.

Os indivíduos empregam seus poderes imaginativos e criativos para construir imagens mentais que eles consomem pelo intrínseco prazer que elas proporcionam, uma prática que se descreve melhor como de devanear ou fantasiar. (...) pois não apenas o homem moderno colhe prazer em suas fantasias, mas, deleitando-se com elas, muda radicalmente sua concepção do lugar do prazer na vida real (CAMPBELL, 2001, p. 114-115).

É nessa perspectiva da teoria do hedonismo moderno que Campbell continua sua abordagem sobre o consumo moderno ao retratar que, as fantasias obtidas pelo exercício da imaginação dos indivíduos modernos não são limitadas pela realidade e podem ainda, envolver impossibilidades de acordo com sua própria lógica e vida comum, em outras palavras, o indivíduo moderno em sua busca insaciável por prazer pode utilizar-se da imaginação como bem entender, seja pura fantasia ou algo mais próximo da

realidade como um devaneio que “pode ser definido como a elaboração imaginativa, numa direção agradável, de um evento real por vir ou antecipado e, como consequência, exige que os incidentes devam ser mantidos dentro dos limites do possível” (CAMPBELL, 2001, p. 122) .

Dando continuidade, Campbell (2001) retrata que o indivíduo moderno tende a utilizar sua imaginação para melhorar os prazeres e arquiteta-los em experiências futuras, sendo possível assim, o indivíduo desejar algo que não teve nenhum contato ou nenhuma experiência anteriormente.

Esse aspecto característico do hedonismo moderno é melhor rotulado como “anseio”, algo que difere do desejo na medida em que ocorre sem a presença de qualquer objeto real. Em outras palavras, embora uma pessoa deva sempre desejar alguma coisa, pode ansiar por...algo que não sabe o que é (CAMPBELL, 2001, p. 128).

A partir disso, Campbell (2001) propaga sua teoria que o consumidor moderno deseja um romance ao invés de um produto habitual, nessa perspectiva, o consumidor não é visto como um indivíduo materialista e sim como um alguém que é motivado pelo desejo de experimentar na realidade os dramas agradáveis que já fora anteriormente sentidos na imaginação. Sendo assim, cada compra que esse consumidor moderno realiza, causa uma desilusão, visto que, a realidade não pode propiciar os prazeres sentidos pelos devaneios da imaginação. Tal desilusão é o motivo pelo qual os consumidores modernos se desfazem de seus produtos tão rapidamente quanto o adquirem.

(...) muitos dos produtos culturais oferecidos à venda nas sociedades modernas são consumidos, de fato, por servirem de apoio à elaboração dos devaneios (...) se aplica a quadros, a peças, discos e filmes, assim como a programas de rádio e televisão (...) na maior parte dos casos há uma satisfação sensorial direta a ser obtida dos padronizados estímulos que o produto representa, provavelmente o maior prazer deve resultar de sua franca solicitação para ser usado como material para desfrute ilusório (CAMPBELL, 2001, p. 135).

Logo, Campbell (2001) conclui que o desfrute imaginativo de produtos e serviços é fragmento crucial do consumismo moderno, e se revela pelo importante lugar ocupado na nossa cultura, mais pelas representações dos produtos do que pelos próprios produtos. O desejar é uma condição permanente do consumidor moderno, sendo o mesmo impelido para o devaneio que opera para criar experiências imaginativas

agradáveis.

A Publicidade Infantil como problemática

A partir das contribuições de Campbell sobre o consumo e a sociedade moderna, é de interesse desta pesquisa associar o tema abordado com um dos aspectos centrais que mobilizam as discussões a respeito do universo do consumo infantil: a publicidade e seu direcionamento para o público infantil.

Vimos anteriormente, ainda neste capítulo, que os estudos sobre consumo possuem inúmeras vertentes, e destacamos para este estudo, o consumo relacionado ao prazer e ao imaginário abordado em Campbell (2001). Com isso, foi possível perceber que o consumidor moderno não precisa ter contato direto com um determinado serviço ou produto para desejar-lo, além disso, antes de adquirir um determinado produto ou serviço, tal consumidor tende a se imaginar utilizando-o, seja de uma forma totalmente fantasiosa ou aproximando-se da realidade futura.

Baseado nisso, surgem diversos questionamentos a respeito da questão da publicidade infantil, afinal de contas, se consumidores adultos estão propícios a potencialização trazida pela publicidade para se imaginarem utilizando determinado produto ou serviço, como esse efeito seria interpretado por uma criança ou adolescente? A publicidade aparece como arma do sistema capitalista para potencializar as vendas do mercado, e não seleciona alvo.

A publicidade atinge crianças e adultos de formas diferentes, a capacidade de um adulto em discernir uma determinada publicidade provém da sua autonomia psicológica, ou seja, a autonomia se refere à capacidade de discernimento e de juízo, sem referência a alguma fonte exterior de prestígio e/ou autoridade. Diferentemente de crianças e adolescentes, que nessa perspectiva, são considerados indivíduos não autônomos ou heterônomos, tendo sua capacidade de discernimento baseada numa figura superior, geralmente os pais ou algum parente de referência. O ponto é, a submissão da consciência é presente em um indivíduo heterônimo, tornando-o mais propício às armadilhas da publicidade (TAILLE, 2016).

Então, é importante evidenciar que

se a criança se coloca encontra numa posição de heteronomia, é porque, por um lado, ela está iniciando-se às regras, aos valores e aos conhecimentos do mundo em que vive e, para tanto, seguir “guias”

torna-se tão natural quanto necessário; por outro, porque sua capacidade cognitiva ainda não lhe permite estabelecer relações de reciprocidade, as quais são necessárias à autonomia (TAILLE, 2016, p. 109).

Aparentemente as empresas e os profissionais que atuam na área da publicidade, ou parte deles, não se preocupam com essa questão. O argumento defendido pelas composições que se utilizam da publicidade em seu favor circunda o discurso de que os indivíduos possuem capacidade para não serem manipulados pela publicidade. De fato, para um indivíduo adulto talvez esse argumento fosse válido, porém, para crianças e adolescentes tal perspectiva pode ser considerada irregular, visto que, a publicidade infantil aparece como mais uma forma de violação de seus direitos.

É importante lembrarmos que a trajetória histórica de crianças e adolescentes (abordada no capítulo 1 desta pesquisa), sofreu constantes modificações, atualmente, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - 1990, crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos, tendo sua proteção integral garantidas e efetivadas sob responsabilidade do Estado.

Logo,

as crianças e os adolescentes não têm a mesma capacidade de resistência mental e de compreensão da realidade que um adulto e, portanto, não estão em condições de enfrentar com igualdade de força a pressão exercida pela publicidade no que se refere à questão do consumo. A luta é totalmente desigual (TAILLE, 2016, p. 109).

A publicidade infantil se apodera da incapacidade de resistência afetiva ausentes nas crianças e adolescentes, o despertar afetivo presente nas crianças e adolescentes são mais evidentes ao compararmos com um adulto, o qual possui metas meramente definidas, sendo assim, torna-se mais fácil despertar vontades e quererem em quem ainda não possui essa resistência. Os adolescentes em específico, possuem maior capacidade para desenvolverem tal resistência se compararmos com as crianças, entretanto, seria um erro pensarmos que os mesmos possuem projetos claros e metas definidas a longo prazo, tal categoria, ainda se encontra em processo de construção de identidade, possuindo desejos inconstantes, portanto, são considerados alvos frágeis das pressões publicitárias (TAILLE, 2016).

Dos dois aos sete anos, em média, a criança ainda não possui as ferramentas intelectuais necessárias ao estabelecimento de demonstrações lógicas e à percepção e à superação de contradições,

quando presentes, nos próprios raciocínios e nos dos outros. Dos sete aos doze anos, aproximadamente, embora tais ferramentas já tenham sido construídas, permanecem apenas aplicáveis a situações concretas – concreto significando aqui referência a experiências vividas, não a virtuais ou possíveis. Dito de outra forma, nessa fase a criança está no mundo do real, não do possível. A partir dos doze anos, suas estruturas mentais assemelham-se às do adulto, faltando-lhe ainda, é natural, o acúmulo de conhecimento e experiências (TAILLE, 2016, p. 115).

Ao direcionarmos a questão da publicidade infantil para o campo da alimentação, que é foco de análise desta pesquisa, não nos deparamos com um cenário mais favorável. A produção de alimentos associada a um sistema de produção capitalista tem em sua essência o fator quantitativo, não interessando assim a qualidade desses alimentos que são produzidos. A publicidade alimentícia aparece enquanto estratégia de indústrias na disputa para a venda de seus produtos, que nem sempre são produtos saudáveis.

As indústrias alimentícias competem para a venda de produtos com campanhas publicitárias para a divulgação de produtos com elevada densidade energética, para a produção de novos produtos, de porções maiores e de produtos que alardeiam serem benéficos para a saúde. Embora sejam potencialmente causadores de obesidade, esses alimentos aparecem nas mensagens publicitárias atrelados à saúde, à beleza, ao bem-estar, à juventude, à energia e ao prazer e a conceitos de ascensão social, de pertencimento e de diversão (Bezerra; Sichieri, 2011; Toloni et al, 2013; Lang et al, 2009 apud TADDEI, TOLONI e SILVA, 2016).

Como se não bastasse, indústrias e empresas costumam utilizar de outros tipos de estratégias que despertam ainda mais a atenção de crianças e adolescentes e conseqüentemente alavancam suas vendas. “Muitos comerciais de produtos alimentícios voltados a esse público utilizam como atrativos personagens e/ou brindes, o que acarreta a associação do paladar agradável do produto à ideia de diversão e felicidade, incentivando, assim, seu consumo (Harris et al, 2009; Vasconcellos et al, 2007; Lang et al, 2009 apud TADDEI, TOLONI e SILVA, 2016) ”.

Tal agravante torna-se possível devido ao acesso fácil e cada vez mais cedo com as mídias publicitárias. A televisão, por exemplo, “é a mídia mais popular, presente em 98% das residências brasileiras e preferida por 88% das crianças, que passaram a ocupar, desde as décadas de 1970 e 1980, o lugar de espectadoras/consumidoras do mercado publicitário (Henriques et al, 2012; Hawkes, 2006; Coon et al, 2001; Rossi et

al., 2010 apud TADDEI et al., 2016).

As crianças brasileiras passam em média cinco horas por dia assistindo à televisão. Essa quantidade é maior que a média norte-americana e é ainda mais assustadora se for observado que 80% da programação a que assistem é formatada para o público adulto (WHO, 2006 apud TADDEI et al., 2016).

Além da televisão, as mídias digitais compõem uma outra fonte popular utilizada pelo campo da publicidade, e não diferente de uma mídia tradicional, também traz consigo os males da publicidade. Em pesquisa realizada entre novembro de 2016 e junho de 2017, pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), denominada TIC Kids On-line, revelou que nove em cada dez crianças e adolescentes brasileiros com acesso à internet se conectam à rede com smartphones. A pesquisa que entrevistou 2.999 crianças e adolescentes de todo o Brasil trouxe ainda que 24,3 milhões de brasileiros com idades entre 9 e 17 anos possuem acesso à internet (IGLESIAS, 2017).

Sendo assim, é notória a disputa entre as grandes corporações e a proteção social sob responsabilidade do Estado. Os primeiros defendem a liberdade de mercado e seus ideais quanto ao reconhecimento da liberdade de contrato e do desejo do consumidor em detrimento do envolvimento do Estado que regula a atuação de agentes econômicos, em contrapartida, os antagonistas lutam para garantir a influência do Estado em promover o bem-estar social, considerando a vulnerabilidade do consumidor perante os fornecedores e da existência de falhas do mercado (JUNIOR, 2016).

A partir dessa perspectiva, é possível observar que há uma necessidade real de algum tipo de regulação perante as ações provenientes da publicidade infantil, afinal de contas, seu papel circunda a perspectiva do consumidor moderno no tocante ao despertar o mesmo para o consumo imaginativo, conseqüentemente, o cenário atual aponta para realidades que são consideradas alarmantes no campo da saúde pública mundial e brasileira. “Vários países têm adotado medidas legais para limitar a veiculação, seja proibindo a propaganda de determinados produtos considerados não saudáveis, seja restringindo o horário e o local de veiculação ou, ainda, proibindo inteiramente qualquer publicidade de alimentos dirigida a crianças (OPAS, 2012 apud TADDEI et al., 2016).

A Regulamentação da Publicidade Infantil e a proteção para com o Consumidor

Especificamente no Brasil, existem duas leis gerais que se fazem importante citarmos para compreendermos a necessidade da regulamentação da publicidade infantil em âmbito geral, são elas: a Constituição Federal de 88 (CF88) com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente; e o Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Como já discutimos nesta pesquisa os efeitos e a criação da CF88 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, nos atentaremos ao momento ao CDC. Antes dos anos 90, não existia uma lei que protegesse as pessoas que comprassem um produto ou contratassem qualquer serviço, logo, a sociedade de consumo demandou a criação de uma proteção. A partir desta necessidade, a Lei nº 8.078/90 mais conhecida como Código de Defesa do Consumidor surge com o objetivo de estabelecer uma série de normas para garantir que as relações de consumo sejam justas e não prejudiquem a sociedade.

Em seus artigos 2º e 3º o CDC dispõe respectivamente sobre a definição de consumidor e fornecedor:

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista (BRASIL, 1990, art. 2º-3º).

O referido código revela em seus artigos 4º e 5º as diretrizes da criação e implementação das políticas Estatais de defesa ao consumidor:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo [...]

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos,

entre outros:

I – manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente;

II – instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;

III – criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo;

IV – criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo;

V – concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor. (BRASIL, 1990, art. 4º-5º)

No que diz respeito a publicidade:

Art. 36. A publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal.

Parágrafo único. O fornecedor, na publicidade de seus produtos ou serviços, manterá, em seu poder, para informação dos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem.

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço (BRASIL, 1990, art. 36º-37º).

No que toca as práticas abusivas, destacamos:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços; (BRASIL, 1990, art. 39º)

Sendo assim, o CDC representa um avanço considerável no que toca a legislação na sociedade de consumo, mas, é importante destacar que o mesmo não se trata apenas de um manual de regras e conduta. As leis presentes no código, regem as relações entre

os fornecedores e consumidores e devem caminhar para a combinação dos interesses nas relações de consumo, visando sempre o equilíbrio. Logo, tais relações devem ser baseadas no respeito mútuo e no bom senso.

Através do não cumprimento dessas relações de respeito ou até mesmo da falta de fiscalização por parte do Estado, que também pode atuar enquanto agente violador ao permitir a influência de interesses econômicos privados na elaboração de políticas públicas, torna-se questionável uma lei geral como o CDC.

Reforçando assim a necessidade de leis específicas que combatam diretamente a causa de violações de direitos de crianças e adolescentes provenientes da publicidade infantil. Para abordarmos sobre tal tema, destacaremos então dois projetos de leis: o PL n°: 5921/2001 que proíbe a publicidade dirigida a crianças e regulamenta a publicidade dirigida a adolescentes; e o PL n°: 5608/2013 que regulamenta a publicidade infantil de alimentos.

Sendo fruto de muita luta e após 12 anos de tramitação na Câmara dos Deputados, o PL n°: 5921/2001 traz em seu texto alguns pontos de destaque para essa pesquisa:

Art. 2º Crianças e adolescentes ficam reconhecidos como hipervulneráveis frente à publicidade.

Art. 4º Considera-se, para os fins desta lei, abusiva a publicidade dirigida a crianças e adolescentes que contenha ao menos um dos seguintes elementos:

I – anúncio de produto, prática ou serviço sabidamente destinado ao consumo por crianças ou adolescentes, ou que tenha algum desses grupos como seu maior público consumidor;

II – linguagem infantil;

III – personalidades, personagens ou qualquer outro elemento reconhecível como pertencente ao universo de produtos culturais destinados a crianças e adolescentes;

IV – desenho animado ou de animação;

V – promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis com apelo ao público infantil;

VI – promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil;

VII – trilhas sonoras compostas por música infantil ou cantada por vozes de crianças;

VIII – utilização de personagem, real ou animado, reconhecível como criança. (BRASIL, 2001, Art. 2º e 4º).

Quanto ao veto e multas:

Art. 7º São vedadas e consideradas abusivas, na publicidade dirigida a crianças e adolescentes, assim definida no art. 4º desta lei, as seguintes práticas:

I – utilização de formato de merchandising, em especial em programas audiovisuais ou de áudio destinados a crianças ou a adolescentes;

II – utilização de apelo imperativo de consumo, direta ou indiretamente;

III – utilização de formato que procure gerar confusão entre publicidade e conteúdos midiáticos sem natureza publicitária;

IV – utilização de técnicas na elaboração da peça publicitária que possam induzir o entendimento de que o produto ou serviço pode oferecer mais do que na realidade oferece;

V – exibição, indicação ou sugestão de qualquer atitude que possa conduzir a criança ou o adolescente a uma situação de risco ou uso inadequado do produto ou serviço;

VI – utilização de expressões “somente”, “apenas”, “precinho”, “preço baixo” ou outras da mesma natureza para qualificar o preço anunciado do produto, prática ou serviço

Art. 8º As infrações das normas desta lei ficam sujeitas às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das demais de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas contidas na legislação em vigor, tais como as previstas nos artigos 61 a 80 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990:

I – advertência;

II - multa, de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a serem aplicadas conforme a capacidade econômica do infrator;

III – imposição de contrapropaganda (BRASIL, 2001, Art. 7º e 8º).

O PL nº: 5608/2013 trata-se da especificidade da publicidade infantil e a alimentação:

Art. 1º Fica proibida a publicidade, dirigida a crianças, de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio.

§1º A vedação se estenderá no período compreendido entre 6 horas e 21 horas, no rádio e televisão, e em qualquer horário nas escolas públicas e privadas.

§2º Fica impedida a utilização de celebridades ou personagens infantis na comercialização, bem como a inclusão de brindes promocionais, brinquedos ou itens colecionáveis associados à compra do produto.

Art. 2º A publicidade durante o horário permitido deverá vir seguida de advertência pública sobre os males causados pela obesidade.

Art. 3º Em caso de descumprimento das restrições apresentadas nos artigos antecedentes, sujeita o infrator às penas de:

I – multa;

II – suspensão da veiculação da publicidade;

III – imposição de contrapropaganda.

Art. 4º Entende-se por publicidade qualquer forma de veiculação do produto ou marca, seja de forma ostensiva ou implícita em programas dirigidos ao público infantil (BRASIL, 2013, Art. 1º a 4º).

Além dos projetos de leis, faz-se importante trazer a resolução n° 163, de 13 de março de 2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA que dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente em quatro artigos:

Art. 1° Esta Resolução dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente, em conformidade com a política nacional de atendimento da criança e do adolescente prevista nos arts. 86 e 87, incisos I, III, V, da Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990.

§ 1° Por 'comunicação mercadológica' entende-se toda e qualquer atividade de comunicação comercial, inclusive publicidade, para a divulgação de produtos, serviços, marcas e empresas independentemente do suporte, da mídia ou do meio utilizado.

§ 2° A comunicação mercadológica abrange, dentre outras ferramentas, anúncios impressos, comerciais televisivos, spots de rádio, banners e páginas na internet, embalagens, promoções, merchandising, ações por meio de shows e apresentações e disposição dos produtos nos pontos de vendas.

Art. 2° Considera-se abusiva, em razão da política nacional de atendimento da criança e do adolescente, a prática do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço e utilizando-se, dentre outros, dos seguintes aspectos:

- I - linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores;
- II - trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança;
- III - representação de criança;
- IV - pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil;
- V - personagens ou apresentadores infantis;
- VI - desenho animado ou de animação;
- VII - bonecos ou similares;
- VIII - promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis ou com apelos ao público infantil;
- IX - promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil.

§ 1° O disposto no caput se aplica à publicidade e à comunicação mercadológica realizada, dentre outros meios e lugares, em eventos, espaços públicos, páginas de internet, canais televisivos, em qualquer horário, por meio de qualquer suporte ou mídia, seja de produtos ou serviços relacionados à infância ou relacionados ao público adolescente e adulto.

§ 2° Considera-se abusiva a publicidade e comunicação mercadológica no interior de creches e das instituições escolares da educação infantil e fundamental, inclusive em seus uniformes escolares ou materiais didáticos.

§ 3° As disposições neste artigo não se aplicam às campanhas de utilidade pública que não configurem estratégia publicitária referente a informações sobre boa alimentação, segurança, educação, saúde, entre outros itens relativos ao melhor desenvolvimento da criança no meio social.

Art. 3° São princípios gerais a serem aplicados à publicidade e

à comunicação mercadológica dirigida ao adolescente, além daqueles previstos na Constituição Federal, na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, e na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, os seguintes:

I - respeito à dignidade da pessoa humana, à intimidade, ao interesse social, às instituições e símbolos nacionais;

II - atenção e cuidado especial às características psicológicas do adolescente e sua condição de pessoa em desenvolvimento;

III - não permitir que a influência do anúncio leve o adolescente a constranger seus responsáveis ou a conduzi-los a uma posição socialmente inferior;

IV - não favorecer ou estimular qualquer espécie de ofensa ou discriminação de gênero, orientação sexual e identidade de gênero, racial, social, política, religiosa ou de nacionalidade;

V - não induzir, mesmo implicitamente, sentimento de inferioridade no adolescente, caso este não consuma determinado produto ou serviço;

VI - não induzir, favorecer, enaltecer ou estimular de qualquer forma atividades ilegais. VII - não induzir, de forma alguma, a qualquer espécie de violência;

VIII - a qualquer forma de degradação do meio ambiente; e

IX - primar por uma apresentação verdadeira do produto ou serviço oferecido, esclarecendo sobre suas características e funcionamento, considerando especialmente as características peculiares do público-alvo a que se destina;

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2014).

Vale ressaltar que, apesar dessas leis gerais, projetos de leis e resoluções existentes no Brasil, ainda é muito difícil mensurar a profundidade da influência dos interesses econômicos dos setores privados na elaboração de políticas públicas dos países, inclusive de organizações internacionais, pois, muitas vezes as ações de seus *lobbies*²⁴ não são públicas nem lícitas (JUNIOR, 2016).

Para entendermos melhor essa situação podemos exemplificar através de uma situação que ocorreu em 2014, pouco depois da aprovação da resolução nº 163 do CONANDA, quando a internet foi palco de mais uma corriqueira disputa entre as grandes corporações e a publicidade voltada para o público infantil.

A matéria publicada pelo DCM (Diário do Centro do Mundo) revelou que após a aprovação da resolução nº 163 do CONANDA, o cartunista e empresário brasileiro Mauricio de Sousa, criador e dono da franquia “Turma da Mônica” publicou em sua rede social a foto de uma criança segurando um cartaz com as palavras: “Eu tenho direito

²⁴ O mesmo que lobby. Lóbi (também grafado lobby) ou grupo de pressão é um grupo de pessoas ou organização que tem como atividade buscar influenciar, aberta ou secretamente, decisões do poder público, especialmente do poder legislativo, em favor de determinados interesses privados (COSTA, 2014).

de assistir publicidade infantil. A televisão, não é só para os adultos. Alguém sabe quais produtos infantis lançaram por esses dias? ” (NOGUEIRA, 2014).

Figura 4 – Protesto da Criança



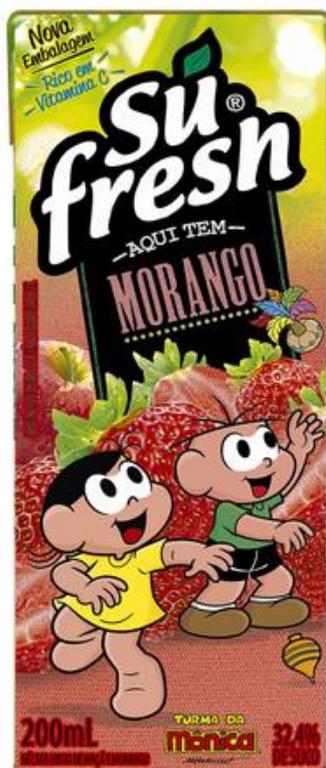
"Protesto" da menina Verônica postado no Facebook de Maurício

Fonte: NOGUEIRA, 2014

Posteriormente, após ser criticado por internautas, Mauricio removeu a foto e escreveu: “Há mais de 40 anos, minha empresa faz, sim, publicidade de produtos que levam a marca dos meus personagens. Sempre de maneira responsável e criteriosa, porque nossa preocupação constante é o respeito à criança. Inclusive, nossa revista de maior tiragem até hoje, o Estatuto da Criança e do Adolescente, foi distribuída gratuitamente para mais de 26 milhões de famílias no Brasil” (NOGUEIRA, 2014).

O licenciamento da Turma da Mônica é responsável, hoje, por 90% de seu faturamento. O resto são as vendas das revistas. A turma está em sucos, produtos da Perdigão, miojo etc. São 3 mil produtos que, segundo o Estadão, rendem 2,7 bilhões de reais por ano (NOGUEIRA, 2014).

Figura 5 – Suco da Turma da Mônica



Fonte: Carrefour, 2018

Figura 6 – Chicken da Turma da Mônica



Fonte: Twitter, 2015.

Figura 7- Miojo da Turma da Mônica



Fonte: Comper, 2018.

Em matéria divulgada na área de comida pelo jornal eletrônico Folha de São Paulo, no ano de 2015, trouxe que em 2013, Mauricio de Sousa falou sobre críticas por licenciar a turma para produtos como miojo. Segundo declaração, o empresário disse que os fabricantes devem ter a responsabilidade de eliminar ingredientes nocivos à saúde. O produto, assim como o hambúrguer, a bata frita e a mortadela, estão entre os 3.000 licenciados por Mauricio para cerca de 150 empresas (MATTOS, 2015).

Argumentos como a teoria do caos econômicos foram defendidos pela Mauricio de Sousa Produções (MSP), em seu levantamento realizado através da GO Associados ao final de 2014, os números revelam que a produção destinada ao público infantil gera 51,4 bilhões de reais em produção na economia nacional, 1,17 bilhão de empregos, mais de 10 bilhões de reais em salários e quase 3 bilhões em tributos. Com as propostas do Conanda em prática, que restringem nas peças publicitárias o uso de linguagem infantil, de personagens e de ambientes que remetem à infância, as perdas seriam, segundo a MSP, de 33,3 bilhões em produção, cerca de 728 mil empregos, 6,4 bilhões em salários e 2,2 bilhões em tributos (RODRIGUES, 2014).

No ano de 2015, Mauricio chegou a abrir um restaurante temático com personagens da Turma da Mônica espalhados por todo o espaço, que logo foi alvo de críticas por parte da sociedade como aponta matéria do mesmo ano do jornal eletrônico Folha de São Paulo: “A comida dali, exposta em bufe, é ruim. A começar pela presença

massiva de frituras: mini pastéis, nuggets, batatas smile. No restaurante da ala dos quentes tudo brilha. Posta de peixes nadam em óleo, idem para as rodelas de linguiça, duras. Nem a couve se salva: gordurosa e amarelada (FECAROTTA, 2015).

Figura 8 – Salão do Restaurante Temático



Fonte: Cíntia Carvalho / Setor VIP, 2017.

Figura 9 – Cozinha do Restaurante Temático



Fonte: Cíntia Carvalho / Setor VIP, 2017.

Figura 10 – Cozinha Divertida da Magali - Restaurante Temático



Fonte: Cíntia Carvalho / Setor VIP, 2017.

Em contrapartida, a MSP realizou uma parceria com o projeto “Meu Pratinho Saudável²⁵”, que buscou levar aos gibis da Turma da Mônica histórias para estimular uma alimentação equilibrada. A cooperação segue com orientações de nutricionistas e visa modificar o comportamento e hábitos alimentares das crianças. A diretora executiva da MSP, Mônica Sousa, revela ainda que “A educação aliada ao entretenimento é um pilar da MSP e nós entendemos que podemos colaborar para a criação de hábitos saudáveis e de uma alimentação equilibrada. Nesse ano, encomendamos uma pesquisa da DataFolha que mostra que 67% dos brasileiros acreditam que personagens como os da Turma da Mônica em produtos são positivos para estimular as crianças a experimentarem novos alimentos” (MÁQUINA COHN; WOLFE, 2017).

²⁵ O Meu Pratinho Saudável é um programa do Incor e o Instituto da Criança – HCFMUSP para combate da obesidade infantil (MÁQUINA COHN; WOLFE, 2017).

Figura 11 – Tirinha da Turma da Mônica



Fonte: SOUZA, 2017.

O ponto que pretendemos abordar ao trazer a Turma da Mônica e o licenciamento de seus produtos alimentícios como exemplo, toca o fato de diversos casos que são conhecidos amplamente, na utilização de personagens em detrimento da camuflagem das propriedades da marca, proporcionando assim um diferencial inexistente. O que ocorre na realidade é uma parceria estratégica bastante lucrativa entre duas empresas, que buscam divulgar a relação do personagem com o produto, no intuito despertar a atenção lúdica e afetiva, principalmente de crianças, que se sentem atraídas pelo personagem e acabam desconsiderando muitas vezes o tipo de produto.

Um outro exemplo que podemos destacar, trata-se da McDonald's, que vem sendo atualmente novamente alvo da sociedade e de ONG's que defendem a regulamentação da publicidade infantil. A empresa de rede de *fastfood*, propaga a venda casada de sanduíches e brinquedos através do McLanche Feliz.

Figura 12 – McLanche Feliz e Brinquedos



Fonte: Rodrigo / PokémoThim, 2017

Motivados pelo pontapé inicial de um pai, que, após ver a exposição de brinquedos próxima ao balcão de atendimento de uma das lojas da rede de fast food, denunciou ao Ministério Público a estratégia da empresa de direcionar publicidade a crianças. O projeto Criança Consumo do Instituto Alana lançou o apoio a esse cidadão e desenvolveu uma campanha nas redes sociais que disponibiliza uma plataforma para a assinatura de uma petição com denúncia para a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça com cópia para o SAC do McDonald's (TERRA, 2018).

A Organização aponta também que fato de esses brinquedos serem exclusivos e colecionáveis faz com que a criança seja diretamente incentivada a consumir muitas "promoções" no curto espaço de tempo em que são oferecidas. Depois de conseguir o primeiro brinquedo da série, em geral, a criança quer completar a coleção e o apelo para que mãe, pai ou responsável compre os demais itens pode gerar estresse familiar (TERRA, 2018).

Tal manifestação vem crescendo nas redes sociais através da hashtag #abusivotudoisso²⁶ e revelam múltiplas opiniões por parte da sociedade, acompanhem nas figuras abaixo:

²⁶ Tem essa nomenclatura devido ao slogan da McDonald's, "amo muito tudo isso". Diante do incentivo ao consumismo infantil e hábitos alimentares não saudáveis, é hora de dizer: #abusivotudoisso (CRIANÇA E CONSUMO, 2018).

Figura 13 – Postagem da Página Criança e Consumo

Criança e Consumo 17 de julho às 12:03 · 🌐

Especialistas afirmam que a combinação de comida com brinquedo - feita para atrair crianças- é uma das causas da explosão da obesidade infantil no mundo.

Faça parte da campanha #AbusivoTudoIsso e ajude a acabar com essa prática em alguns cliques. Acesse: bit.ly/AbusivoTudoIsso

Por que sanduíche com brinquedo é um problema?



criança
CONSUMO

👍👎👤 Edu P. Gomes e outras 1 mil pessoas · 95 comentários · 462 compartilhamentos

👍 Curtir 💬 Comentar ➦ Compartilhar

Fonte: Facebook, 2018.

Figura 14 – Comentários da Postagem da Página Criança e Consumo

 **[Redacted]** O problema são os pais que não limitam a quantidade de gordura na alimentação da criança, o problema são os pais que não sabem negar nada à criança.
Curtir Responder 1 sem  1

 **[Redacted]** O problema n eh ter brinquedo junto com o sanduíche, o problema é fazer desse lanche uma refeição frequente.
Curtir Responder 1 sem   13

 **[Redacted]** A página diz é uma das causas e não é a única causa.
Curtir Responder 2 sem  11

 **[Redacted]** É uma chantagem com a criança...ganha o brinquedo se comer a comida.
Curtir Responder 2 sem Editado  1

↳ 2 Respostas

 **[Redacted]** A causa da obesidade infantil no mundo é o desatenção, o descuido dos pais, em relação a alimentação dos seus filhos. A culpa não é do brinquedo inútil que acompanha o lanche.
Curtir Responder 1 sem   51

↳ 14 Respostas

 **[Redacted]** É por pensamentos assim. De pais que não quer educar e dizer não aos filhos, que hoje não tem desenhos na maioria das emissoras abertas. O pai preguiçoso ferra a sociedade como um todo.
Curtir Responder 2 sem   25

↳ 2 Respostas

 **[Redacted]** Quem tem que decidir isso são os pais. E não agências reguladores que querem controlar o que consumidores consomem. Parte - se do princípio de que os pais são ignorantes e incapazes de tomar suas próprias decisões.
Curtir Responder 1 sem   18

↳ 4 Respostas

 **[Redacted]** A obesidade infantil e de adultos começou quando as crianças pararam de brincar na rua, praças e parques, devido ao aumento da criminalidade. Hoje em dia precisamos trancar nossos filhos em casa pois um descuido siquer pode ser fatal. (meu ponto de vista)
Curtir Responder 1 sem   11

 **[Redacted]** Errado!!! Pq os brinquedos vendem a parte, ... A causa da obesidade nas crianças está em os adultos não saber dizer não para as crianças...
Curtir Responder 2 sem   26

↳ 3 Respostas

Fonte: Facebook, 2018.

Vale destacar que no ano de 2013, a referida rede de fastfood já havia sido multada no Brasil pelo Programa de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo - PROCON-SP. A multa em seu valor de R\$ 3,19 milhões ocorreu por veicular comerciais considerados abusivos do lanche infantil McLanche Feliz. A empresa recorreu da decisão na ocasião, mas o Procon-SP negou o recurso e decidiu manter a multa à Arcos Dourados, que opera a marca no Brasil, em caráter definitivo (O GLOBO, 2013).

E também que anteriormente, em 2011, trouxe mudanças consideradas que hoje são consideradas contraditórias, como revela matéria de O Globo: “mudanças ocorrerão no McLanche Feliz vendidos em todo o mundo, a fim de tornar as refeições destinadas a crianças mais saudáveis. Enquanto nos Estados Unidos, a porção de batata frita será reduzida em mais da metade, substituindo essa parte por maçãs. No Brasil e na América Latina, será introduzida uma nova porção de frutas frescas, que vai variar de acordo com a estação do ano” (O GLOBO, 2011).

Sendo assim, o discurso e a prática das grandes corporações, em específico da MSP e da Mc Donald's explicitam a contradição dos licenciamentos de produtos de péssima qualidade ao mesmo tempo desenvolvem campanha de educação alimentar ou tentam passar essa visão. E como pudemos observar nas figuras 12 e 13, parte da sociedade vincula a regulamentação da publicidade infantil como sendo de total responsabilidade dos pais, reforçando ainda mais a necessidade da regulamentação da publicidade infantil por parte do Estado.

Torna-se inegável que a influência de personagens atrelados aos alimentos destinado ao público infantil incentivam o consumo, e de certa forma revelam uma prática que passa despercebida enquanto violação de direitos. A sociedade moderna se preocupa tanto em manter o livre arbítrio e o direito de escolha que acaba por desavistar as vastas consequências provenientes da não regulamentação da publicidade infantil.

Então, é seguro dizer que na sociedade moderna, passamos de casos de violações de direitos fundamentados na ausência de alimentos e na problemática da fome abordada por Castro (2001), para outros tipos de violações como a não visibilidade da publicidade infantil como tal, ou seja, passamos da perspectiva abordada por Castro da fome absoluta, para a ressignificação da fome relativa, ao considerarmos que o consumidor moderno se alimenta de alimentos que são considerados de péssima qualidade, principalmente as crianças e os adolescentes que são considerados mais vulneráveis nesse processo.

Capítulo IV – A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR E OS DESAFIOS FRENTE A EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO A ALIMENTAÇÃO E A SOCIEDADE DE CONSUMO

Como tratado no decorrer desta dissertação o acesso à alimentação de qualidade, independente de raça, cor, sexo ou religião, é um direito presente no Estatuto da Criança e do Adolescente, que ressignificou a atuação do Estado frente às políticas públicas de crianças e adolescentes, concebendo-lhes caráter de prioridade absoluta.

Nas sessões anteriores deste trabalho apresentamos que as políticas públicas são respostas aos problemas políticos, que não são desenvolvidas ao acaso ou voluntariamente, e sim sob efeitos de algum agravo. Neste sentido a existência do Direito Humano a Alimentação Adequada representa a resposta a existência de um problema que tem impacto efetivo na sociedade, por isto a necessidade da sua existência enquanto direito afirmado nas normativas referentes aos direitos humanos internacionais e nacionais.

De certa forma, tais políticas trazem consigo, com mais ou menos intensidade, as disputas que se evidenciam na sociedade. Sendo assim, as políticas públicas na área da alimentação são respostas que surgem frente ao conjunto de exigências sociais demandadas a partir desse agravo.

A reflexão desta política específica no campo dos direitos das crianças e adolescentes nos remeteu a necessidade de apresentar o processo histórico das políticas públicas voltadas à crianças e adolescentes, o que demonstramos foi vigorosamente marcada por uma relação de autoridade. A mudança mais significativa se deu a partir da década de 1990 quando se regulamentaram ações de caráter público para a garantia dos direitos fundamentais e medidas de proteção integral de crianças e adolescentes, a partir da soma de mobilizações nacionais e internacionais.

Refletido nesta perspectiva, estes direitos, imprimem a responsabilidade ao Estado, à família e à sociedade pela garantia que todas as crianças e adolescentes, pessoas que demandam proteção, atenção e cuidado a fim de assegurar seu pleno desenvolvimento, levando-nos a compreendê-los como pessoas em desenvolvimento. O SGD delimita também três pontos cruciais para a proteção integral: a promoção, a defesa e os controles sociais, além de determinar dispositivos e atribuições específicas.

Em relação ao objeto de análise deste trabalho, o da percepção por parte dos/as Conselheiros/as Tutelares sobre a violação do direito humano a alimentação de crianças

e adolescentes, ao Estado cabe a responsabilidade e a operacionalização do direito a alimentação, ser congruente com o zelo dos direitos humanos. Ao Conselho Tutelar, se estabelece o dever da determinação das providências direcionadas a garantir que o Estado, família e sociedade assegurem tal direito.

Todo ou qualquer problema social que desafia nossa sociedade e afeta de forma direta ou indireta a criança ou adolescente desencadeiam em demandas que necessitam de respostas por parte do Estado e sociedade. Estas demandas novas, recorrentes ou reprimidas precisam ser identificadas, analisadas e processadas enquanto problemas políticos.

Às situações que são consideradas como desproteções, que afetam a existência dos sujeitos em sua dignidade, deve ter como resposta a inscrição das “inseguranças” para dentro do campo da política, através da oferta de garantias socioassistenciais. É este movimento de compreender as questões a partir da dimensão política das experiências vivenciadas pelos sujeitos, estes também sujeitos políticos (homens, mulheres, negros/as, índios, sem-terra, sem teto, agricultores, etc) que faz com que esta política tenha uma perspectiva de dignificação da pessoa humana.

Este capítulo surge com a proposta de revelar os aprendizados e as reflexões construídas no decorrer de toda a pesquisa, das observações iniciais ao processo de vivência com o cotidiano dos sujeitos conselhistas até a construção de conhecimento e informações que buscam responder as questões urgentes que emergem no percurso da pesquisa/aprendizagem.

Nos interessa neste trabalho, analisar a percepção por parte dos/as Conselheiros/as Tutelares da cidade do Recife sobre Violação do Direito Humano a Alimentação a partir das práticas da sociedade de consumo, compreendendo que a multidimensionalidade deste campo no entanto se caracteriza como um enorme desafio e que a atuação destes profissionais é importante no que se refere a exigibilidade dos direitos previstos no arcabouço legislativo do Estado à Proteção Integral de crianças e adolescentes.

Para a realização desta pesquisa estabeleceu-se como sujeitos os conselheiros tutelares, por compreende-los como agentes com funções públicas no campo da ação do Estado, com impacto direto sobre o estabelecimento de acessos e fluxos referentes ao alcance aos direitos de crianças e adolescentes.

A pesquisa quanto a sua tipologia, se caracterizou enquanto qualitativa. Inicialmente pretendíamos trabalhar com todos os conselheiros tutelares de Recife, o

que corresponderia a um universo de 40 sujeitos, visto que, ao considerar que cada conselho da cidade possui 5 conselheiros/as titulares, as 6 RPA's de Recife totalizaria tal número. O momento da qualificação reorientou esta perspectiva inicial e nos voltamos para a atuação destes sujeitos em um território específico, no caso o da Região Político Administrativa 3, o Conselho Tutelar correspondente ao lado B, sendo assim, 3B, mostraremos detalhadamente ao apresentar o lócus da pesquisa.

A proposta inicial de entrevistarmos o maior número de Conselhos Tutelares presentes na cidade do Recife tinha a perspectiva de ampliarmos a possibilidade de identificar e analisar como tem se dado a percepção e efetivação do DHAA nos diferentes territórios. Porém, no decorrer da pesquisa, notamos que tal feito realmente seria inviável devido ao tempo de produção da pesquisa e disponibilidade dos sujeitos, nesse sentido, optamos por uma Região Político Administrativa que contém dois Conselhos Tutelares, para melhor aproveitarmos o tempo de entrevistas. Entretanto, mediante contato prévio, apenas um Conselho se disponibilizou a nos receber por completo, no caso, o Conselho Tutelar da RPA 3B.

Procuramos por um Conselho Tutelar que participasse da entrevista em sua totalidade, ou seja, todos os seus membros tinham que se disponibilizar para serem entrevistados, afinal de contas, uma das prerrogativas do trabalho dos CT's é que as decisões e encaminhamentos sejam tomados de forma colegiada.

Definida a RPA para as entrevistas, definimos o Conselho da RPA 3B, aplicamos como instrumento de coleta de dados, o uso da entrevista com roteiro semiestruturado. Este roteiro se fundamentou essencialmente nos objetivos apresentados para este estudo.

Sendo assim, partiremos da concepção desses sujeitos, buscaremos aqui revelar como ele age, e como se estrutura a fim de idealizar-se para a garantia dos direitos humanos. Para tal, se faz necessário conhecermos o nosso universo territorial, bem como suas delimitações.

É importante lembrar também que, para garantir o anonimato das pessoas entrevistadas, enumeramos tais sujeitos de acordo com a ordem de entrevistas realizadas, ou seja, os/as Conselheiros/as Tutelares serão tratados aqui com os codinomes de Entrevistado 1,2,3,4 e 5. Foram entrevistas com cada Conselheiro/a Tutelar titular em exercício no Conselho Tutelar, totalizando 5 entrevistas, que foram gravadas, transcritas e analisadas para o atendimento dos objetivos previstos neste trabalho.

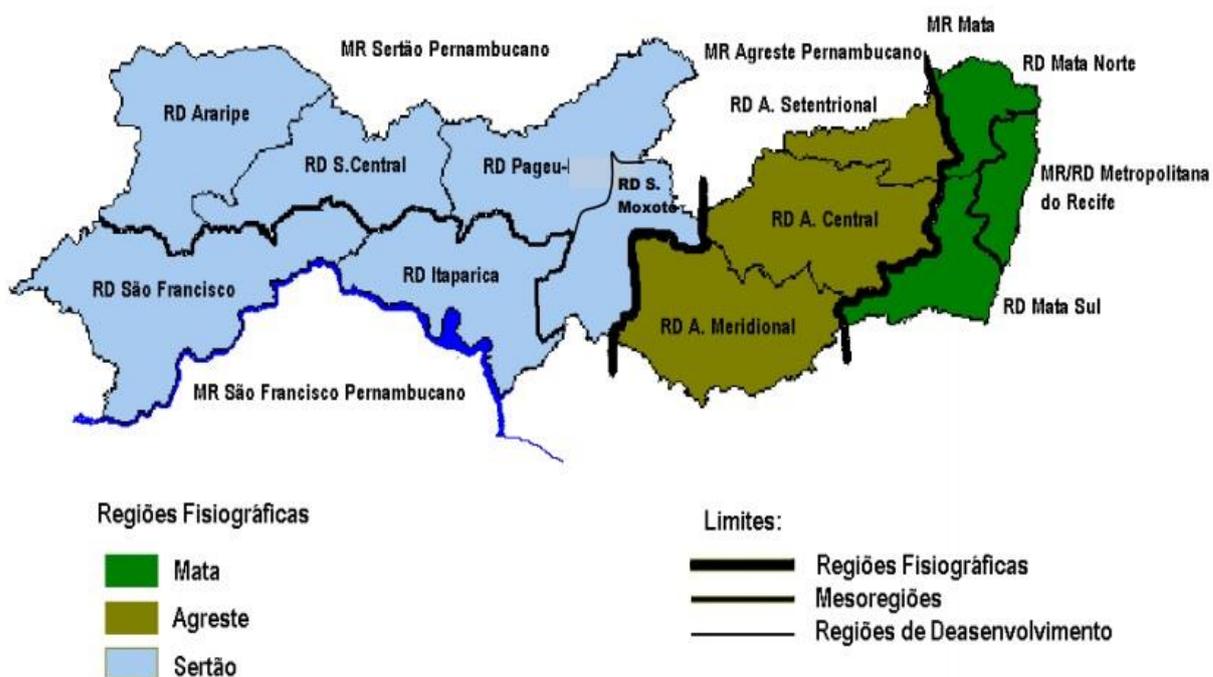
Conhecendo o território pernambucano e o perfil da cidade do Recife

Ao partirmos de dados e estimativas do último Censo Demográfico realizado em 2010 a partir do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pernambuco se encontra localizado no seio do nordeste brasileiro, possui uma área territorial prevista para 2017 de 98.076,021 km² e população de 8.796,448 pessoas, com estimativa para 9.473,266 pessoas [2017]. Distribuídos em 184 municípios e um Distrito Estadual, o Estado conta com 2.993.825 domicílios, desses 2.390.427 estão situados em área urbana e 603.398 são domicílios rurais (IBGE, 2010).

Conforme o IBGE (2010 apud BITOUN et al, 2012) o Estado de Pernambuco possui três Mesorregiões que são caracterizadas de acordo com as condições fisiográficas, são elas: Zona da Mata, Agreste e Sertão. Tais Mesorregiões são divididas em 12 Regiões de Desenvolvimento (RD) para melhoria de planejamento.

A RD mais populosa é a Metropolitana, que é composta pela Região Metropolitana do Recife (RMR) e o Território Estadual de Fernando de Noronha (IBGE, 2010 apud BITOUN et al, 2012). Acompanhamos a figura e a tabela abaixo:

Figura 15 – Divisões das Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco



Fonte: Observatório das Metrôpoles

Quadro 4 – Municípios por Região de Desenvolvimento

MR	RD	Municípios	Pop (hab) 2010	TGC (% a.a)
ZONA DA MATA	METROPOLITANA	Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de S. Agostinho, Camaragibe, Fernando de Noronha, Igarassu, Ipojuca, Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife, São Lourenço da Mata.	3.693,177	1,0
	Norte	Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Carpina, Cha de Alegria, Condado, Ferreiros, Glória do Goitá, Goiana, Itambe, Itaquitinga, Lagoa do Carro, Lagoa do Itaenga, Macaparana, Nazaré da Mata, Paudalho, Timbauba, Tracunhaem, Vicência.	577.191	0,6
	Sul	Água Preta, Amaraji, Barreiros, Belem de Maria, Catende, Cha Grande, Cortes, Escada, Gameleira, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Marajá, Palmares, Pombos, Primavera, Quipapá, Ribeirão, Rio Formoso, São Benedito do Sul, São José da Coroa Grande, Sirinhaem, Tamandare, Vitória de Santo Antão, Xexeu.	733.447	1,0
AGRESTE	Agreste Central	Agrestina, Alagoinha, Altinho, Barra de Guabiraba, Belo Jardim, Bezerras, Bonito, Brejo da Madre de Deus, Cachoeirinha, Camocim de São Felix, Caruaru, Cupira, Gravata, Ibirajuba, Jatauba, Lagoa dos Gatos, Panelas, Pesqueira, Poção, Riacho das Almas, Sairé, Sanharó, São Bento do Una, São Caetano, São Joaquim do Monte, Tacaimbó.	1.048.968	1,2
	Agreste Meridional	Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Buique, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paranatama, Pedra, Saloa, São João, Terezinha, Tupanatinga, Venturosa.	641.727	0,8
	Agreste Setentrional	Bom Jardim, Casinhas, Cumaru, Feira Nova, Frei Miguelinho, João Alfredo, Limoeiro, Machados, Orobo, Passira, Salgadinho, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria do Cambuca, São Vicente Ferrer, Surubim, Taquaritinga do Norte, Toritama, Vertente do Lerio, Vertentes.	463.771	1,3
SERTÃO	Sertão Araripe	Araripina, Bodoco, Exu, Granito, Ipubi, Moreilandia, Ouricuri, Santa Cruz, Santa Filomena, Trindade.	307.642	1,0
	Sertão Central	Cedro, Mirandiba, Parnamirim, Salgueiro, São José do Belmonte, Serrita, Terra Nova, Verdejante.	171.307	0,7
	Sertão Itaparica	Belem de São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Jatoba, Petrolândia, Tacaratu.	134.212	1,4
	Sertão Moxotó	Arcoverde, Betania, Custodia, Ibirimir, Inaja, Manari, Sertânia	212.556	1,4
	Sertão Pajeú	Afogados da Ingazeira, Brejinho, Calumbi, Carnauba, Flores, Igaraci, Ingazeira, Itapetim, Quixaba, Santa Cruz Da Baixa Verde, Santa Terezinha, São José do Egito, Serra Talhada, Solidão, Tabira, Triunfo, Tuparetama.	314.603	0,6
	Sertão do São Francisco	Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina, Santa Maria da Boa Vista	434.713	2,4
PERNAMBUCO			8.796.448	1,1

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração Observatório das Metrôpoles PE

Direcionando nossos olhares para a cidade do Recife, encontramos uma metrópole regional, que toma posição central no litoral do nordeste brasileiro. Possui uma área de 218,435 km² e população estimada [2017] de 1.633.697 pessoas. Concentra 65% do PIB – Produto Interno Bruto do Estado de Pernambuco (IBGE, 2010).

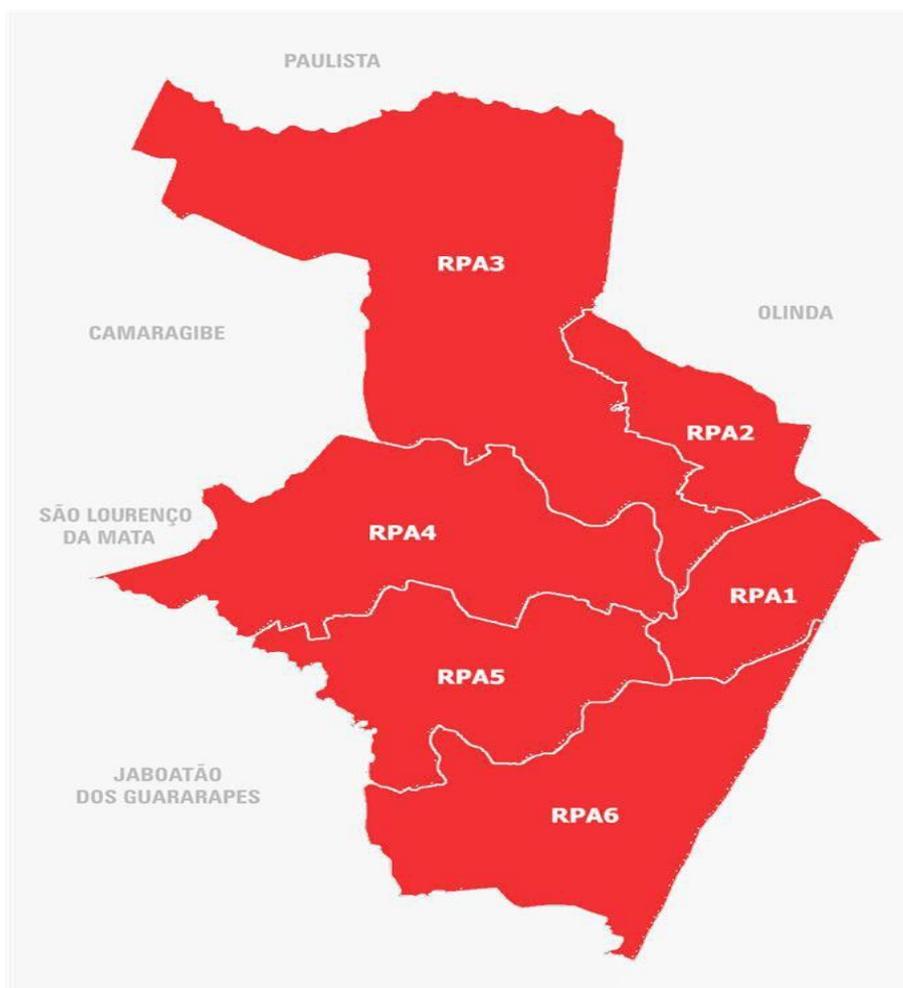
A RMR foi institucionalizada pela Lei Federal no 14 de 1973, é formada por 14 municípios: Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Goiana,

Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife, São Lourenço da Mata. Concentra 42% da população em 2,81% do território estadual (IBGE, 2010 apud BITOUN et al, 2012).

Atualmente sua área metropolitana é formada por 15 municípios mais o Distrito Estadual de Fernando de Noronha²⁷: Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Igarassu, Abreu e Lima, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Goiana, São Lourenço da Mata, Araçoiaba, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Moreno, Itapissuma e Recife.

De acordo com o artigo 1º da lei municipal nº 16 293, de 22 de janeiro de 1997, a cidade do Recife se divide em 6 (seis) regiões político-administrativas (RPA's), vide imagem abaixo:

Figura 16 – Regiões Político-Administrativas do Recife



Fonte: Prefeitura do Recife, 2018

²⁷ Com o sancionamento da Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018, o município de Goiana anteriormente vinculado a Zona da Mata Norte do Estado, passa a integrar a RMR (JC ONLINE, 2018).

Tais RPA's, por sua vez, se dividem em microrregiões, conforme o parágrafo 2º do artigo 1º:

Art. 1º - O Município do Recife é dividido em 6(seis) Regiões Político-Administrativas - RPA's, para efeito de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e do planejamento governamentais.

§ 1º - As RPAs instituídas por esta Lei abrangem os bairros estabelecidos pelo Decreto Municipal 14.452, de 26 de outubro de 1988, para levantamento de informações para o IBGE e para o Sistema de Informações e Planejamento do Recife.

§ 2º - As RPAs serão sub-divididas em microrregiões, visando à definição das intervenções municipais à nível local e articulação com a população (BRASIL, 1997, art 1º).

São 18 microrregiões, com o total de 94 bairros, que se apresentam da seguinte forma:

Quadro 5 – Regiões, Microregiões e Bairros das Regiões Político-Administrativas

RPA	REGIÃO	MICRORREGIÕES	BAIRROS
1	Centro	1.1	Recife e Santo Amaro.
		1.2	Boa Vista, Cabanga, Ilha do Leite, Paissandu, Santo Antônio, São José e Soledade.
		1.3	Coelhos e Iha Joana Bezerra.
2	Norte	2.1	Arruda, Campina do Barreto, Campo Grande, Encruzilhada, Hipódromo, Peixinhos, Ponto de Parada, Rosarinho e Torreão.
		2.2	Água Fria, Alto Santa Terezinha, Bomba do Hemetério, Cajueiro, Fundão e Porto da Madeira.
		2.3	Beberibe, Dois Unidos e Linha do Tiro.

3	Noroeste	3.1	Aflitos, Alto do Mandu-Sítio Grande, Apipucos, Casa Amarela, Casa Forte, Derby, Dois Irmãos, Espinheiro, Graças, Jaqueira, Monteiro, Parnamirim, Poço, Santana, Tamarineira, Sítio dos Pintos- São Brás.
		3.2	Alto José Bonifácio, Alto José do Pinho, Mangabeira, Morro da Conceição e Vasco da Gama.
		3.3	Brejo da Guabiraba, Brejo do Beberibe, Córrego do Jenipapo, Guabiraba, Macaxeira, Nova Descoberta, Passarinho e Pau Ferro.
4	Oeste	4.1	Cordeiro, Ilha do Retiro, Iputinga, Madalena, Prado, Torre e Zumbí.
		4.2	Engenho do Meio e Torrões.
		4.3	Caxangá, Cidade Universitária e Várzea.
5	Sudoeste	5.1	Afogados, Bongí, Mangueira, Mustardinha e San Martin.
		5.2	Areias, Caçote, Estância e Jiquiá.
		5.3	Barro, Coqueiral, Curado, Jardim São Paulo, Sancho, Tejipió e Totó.
6	Sul	6.1	Boa Viagem, Brasília Teimosa, Imbiribeira, Ipsep e Pina.
		6.2	Ibura e Jordão
		6.3	Cohab-Ibura de Cima.

Fonte: Elaborado pelo autor

Como podemos acompanhar na tabela acima, a RPA 3 - NOROESTE, objeto de estudo desta pesquisa, conta com o maior número de bairros, sendo 29 em sua

totalidade. A RPA 3 se limita com os municípios de Paulista, Olinda e Camaragibe, também apresenta a microrregião com o maior número de bairros, a microrregião 3.1 com o total de 16 (dezesesseis).

Os Conselhos Tutelares da cidade do Recife foram criados através da Lei Municipal Nº 16.092 de 24 de novembro de 1993 que em seu primeiro artigo define que:

Art. 1º Ficam criados os Conselhos Tutelares da Cidade do Recife, órgãos permanentes e autônomos não jurisdicionais, encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes do Município, definidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e suas modificações posteriores (BRASIL, 1993, Art. 1º).

E são regidos através da Lei Municipal Nº 16776 de 19 de junho de 2002 que:

Art. 1º Os Conselhos Tutelares da Cidade do Recife passam a reger-se pelas normas desta Lei, em consonância com o art. 227, da Constituição Federal²⁸, com o art. 6º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município do Recife²⁹, e com art. 134, da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente³⁰ (BRASIL, 2002, Art. 1º).

Sendo criado um Conselho Tutelar para cada Região Político Administrativa (RPA), como revela o artigo 7º:

Art. 7º Fica criado um Conselho Tutelar em cada uma das Regiões Político Administrativas da Cidade do Recife - RPAs.

§ 1º O número de Conselhos Tutelares poderá ser ampliado conforme os critérios a seguir:

- a)** aumento da população nas RPAs;
- b)** aumento da densidade demográfica dentro das RPAs;
- c)** necessidades e problemas da população infanto-juvenil (BRASIL, 2002, Art. 7º).

²⁸ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

²⁹ **Art. 6º.** Compete ao Município: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber (BRASIL, 1990).

³⁰ **Art. 134.** Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a: I - cobertura previdenciária; II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; III - licença-maternidade; IV - licença-paternidade; V - gratificação natalina. Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares (BRASIL, 1990).

Como se pôde observar, o parágrafo 1º do artigo 7º da Lei Municipal Nº 16776 de 19 de junho de 2002 determina a possibilidade da criação de um ou mais Conselhos Tutelares a partir de três critérios: o aumento da população; aumento da densidade demográfica e as necessidades e problemas de crianças e adolescentes da própria RPA.

A partir disso, a RPA 3 demandou a criação de dois Conselhos Tutelares, o primeiro, denominado Conselho Tutelar da RPA 3A tornou-se responsável pelo atendimento dos bairros referente a microrregião 3.1 e o Conselho Tutelar da RPA 3B responsável pelo atendimento dos bairros das microrregiões 3.2 e 3.3, conforme apresentados no quadro 5.

Posteriormente, o artigo 7º foi alterado através da lei nº 17.959/2014, onde foi incluso em lei mais um Conselho Tutelar nas RPA`s 3 e 6, ficando na seguinte conformação:

Art. 7º Fica(m) criado(s) e instalado(s) um Conselho Tutelar por cada Região Político Administrativa, nas RPA`s 1,2,4 e 5, e dois Conselhos Tutelares por Região Político Administrativa, nas RPA`s 3 e 6.

§ 1º O número de Conselhos Tutelares poderá ser ampliado conforme os critérios a seguir:

- a)** aumento da população nas RPAs;
- b)** aumento da densidade demográfica dentro das RPAs;
- c)** necessidades e problemas da população infanto-juvenil (BRASIL, 2014, Art. 7º).

Particularmente em Recife, os Conselhos Tutelares são vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos. Tal secretaria tem função de implementar a Política da Assistência Social no âmbito do município, bem como a política de direitos humanos, além de atuar na prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social.

Sendo assim, essa Secretaria tem a responsabilidade de manter as condições de estruturas físicas e financeiras necessárias para a efetivação plena destes Conselhos Tutelares.

Art. 3º Os Conselhos Tutelares são vinculados administrativa e orçamentariamente à Secretaria da Política de Assistência Social.

§ 1º Cabe a Secretaria da Política de Assistência Social dotar os Conselhos Tutelares de espaço físico adequado, equipamentos e recursos humanos de apoio administrativo suficientes ao seu perfeito funcionamento.

§ 2º A Secretaria da Política de Assistência Social apresentará trimestralmente ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente - COMDICA balancete e relatório da execução financeira do

orçamento destinado à manutenção dos conselheiros tutelares (BRASIL, 2002, Art. 3º).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, não determina a secretaria em específico a qual o Conselho Tutelar deve ser vinculado, podendo o mesmo não ser associado a nenhuma em específico, ou seja, o município é responsabilizado exclusivamente pela criação e manutenção do Conselho Tutelar, independente de secretaria.

O Conselho Tutelar da RPA 3B e o Perfil dos/as Conselheiros Tutelares

A determinação da criação dos Conselhos Tutelares do Recife não é suficiente para o funcionamento do Conselho Tutelar, afinal de contas, se faz necessário toda uma estruturação dos espaços de atendimento das crianças e adolescentes, bem como dos próprios profissionais que ali atuarão. Sendo assim, itens como infraestrutura e equipamentos se fazem importantes para dar fluidez ao funcionamento, e como foi visto, são de responsabilidades do município. Tais demandas estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 134 (ver nota 43), e se encontram regulamentadas na Resolução 170/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, em seu artigo 4º:

Art.4º A Lei Orçamentária Municipal ou do Distrito Federal deverá estabelecer, preferencialmente, dotação específica para implantação, manutenção, funcionamento dos Conselhos Tutelares, bem como para o processo de escolha dos conselheiros tutelares, custeio com remuneração, formação continuada e execução de suas atividades.

§1º Para a finalidade do caput, devem ser consideradas as seguintes despesas: a) custeio com mobiliário, água, luz, telefone fixo e móvel, internet, computadores, fax, entre outros necessários ao bom funcionamento dos Conselhos Tutelares; b) formação continuada para os membros do Conselho Tutelar; c) custeio de despesas dos conselheiros inerentes ao exercício de suas atribuições, inclusive diárias e transporte, quando necessário deslocamento para outro município; d) espaço adequado para a sede do Conselho Tutelar, seja por meio de aquisição, seja por locação, bem como sua manutenção; e) transporte adequado, permanente e exclusivo para o exercício da função, incluindo sua manutenção e segurança da sede e de todo o seu patrimônio; e f) processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.

Tais fatores se revelam enquanto impasses para o funcionamento do conselho, como afirma Silva (2011, p.77):

Mesmo nos municípios onde existem condições de infraestrutura mínimas para o funcionamento, são reveladas outras carências, como falta de privacidade para o atendimento, rigidez de horário da equipe de apoio técnico e administrativo, em comparação com as particularidades dos Conselhos Tutelares, entre outros fatores que negam o princípio constitucional de “prioridade absoluta” atribuída às crianças e aos adolescentes.

Atualmente o Conselho Tutelar da RPA 3B se encontra endereçado em uma das avenidas mais conhecidas da cidade de Recife, a Avenida Norte, 5600, no bairro de Casa Amarela. Localizado no Centro Público do referido bairro, tal conselho é o primeiro imóvel próprio de um Conselho Tutelar no Recife e como já citamos nesse capítulo, de acordo com a Prefeitura Municipal de Recife atende aos bairros de: Alto José Bonifácio, Alto José do Pinho, Mangabeira, Morro da Conceição, Vasco da Gama, Brejo da Guabiraba, Brejo do Beberibe, Córrego do Jenipapo, Guabiraba, Macaxeira, Nova Descoberta, Passarinho e Pau Ferro.

Tal RPA, é demarcada pela presença de morros, e de acordo com Mendes et al (2010) suas ocupações aconteceram a partir dos anos 40, constituindo nos altos e nos córregos o maior assentamento popular contínuo da cidade, sendo o morro da Conceição o primeiro a ser ocupado. Nestes morros são numerosas as localidades nas quais se assenta o movimento popular organizado.

Em relação a sua estrutura e aspectos físicos, o Conselho Tutelar dispõe de rampa de acessibilidade e em seu interior é provido de recepção, salas (uma para cada Conselheiro/a Tutelar, permitindo privacidade), copa e banheiros, além disso, o conselho também conta com bebedouro, computadores em todas as salas, acesso a internet e telefones. Através da unanimidade positiva dos sujeitos entrevistados tal conselho se destaca quanto à responsabilização da Secretaria de Política da Assistência Social no que diz respeito ao espaço físico e equipamentos, o que não significa dizer que essa realidade se reproduza nos outros Conselhos Tutelares do Recife, uma vez que o funcionamento deste e de outros serviços em imóveis alugados impedem a adequação as dimensões estruturais previstas nas legislações específicas, o que já constitui muitas vezes uma violação dos direitos dos indivíduos.

No tocante a escolha dos/as profissionais, as eleições que definem as escolhas dos membros do Conselho Tutelar são realizadas de acordo com a lei municipal, porém, o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 133, define que para candidatura a

membro, são exigidos os seguintes requisitos: a) reconhecida idoneidade moral; b) idade superior a vinte e um anos; c) residir no município.

Dois artigos do Estatuto determinam a regra de escolha dos/as Conselheiros/as Tutelares e trazem mais a seu respeito:

Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.

Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público.

§ 1º O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o território nacional a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial.

§ 2º A posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha.

§ 3º No processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, é vedado ao candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor.

Nos caminhos seguidos para a realização das eleições, devem ser considerados as especificidades de cada município e as particularidades da comunidade, significa dizer que, em teoria, as leis municipais que determinam tais eleições devem atender as exigências do Estatuto e ao mesmo tempo responder as demandas e conflitos locais.

Sêda (2000, p. 48-49) ressalta

Há, portanto, requisitos municipais que permitem adequar às peculiaridades locais o perfil do Conselho Tutelar mais condizente com suas comunidades. [...] de qualquer forma, as qualificações do candidato não podem ser aleatórias, pois aventureiros sempre querem ocupar essa importante função de serviço público altamente relevante. Lembrar, sempre, que a escolha deverá ser feita entre pessoas que tenham condições de cumprir com o artigo 6º do Estatuto.

Os princípios de tais municipalizações provenientes do Estatuto acabam por gerar interpretações dúbias, muitas vezes os/as Conselheiros Tutelares eram escolhidos/as por outros meios, não seguindo as regras estabelecidas pelo Estatuto, frequentemente através de organizações da sociedade civil de forma indireta e até compunham chapas (SILVA, 2011).

No intuito de tentar evitar tais interpretações errôneas o Estatuto da Criança e do Adolescente, estabeleceu através da lei nº 12.696, de 2012, no paragrafo 1º do artigo 139 que “o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o território nacional a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial” (BRASIL, 1990, art 139).

Assim, o CONANDA, através do artigo 5º da Resolução 170 de 10 de dezembro de 2014, busca condicionar esse processo:

Art. 5º O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar deverá, preferencialmente, observar as seguintes diretrizes:

I - Processo de escolha mediante sufrágio universal e direto, pelo voto facultativo e secreto dos eleitores do respectivo município ou do Distrito Federal, realizado em data unificada em todo território nacional, a cada quatro anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial, sendo estabelecido em lei municipal ou do Distrito Federal, sob a responsabilidade do Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - candidatura individual, não sendo admitida a composição de chapas;

III - fiscalização pelo Ministério Público;

IV - a posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha (CONANDA, 2014).

E em seu artigo 6º, no que toca a eleição unificada “os 5 (cinco) candidatos mais votados serão nomeados e empossados pelo Chefe do Poder Executivo municipal ou do Distrito Federal e os demais candidatos seguintes serão considerados suplentes, seguindo-se a ordem decrescente de votação” (CONANDA, 2014, art 6º).

Em outubro de 2015 ocorreu a primeira eleição unificada em todo o Brasil, e como vimos, apesar da data ser determinada por legislação federal, cada município rege o processo de acordo com sua lei municipal. No caso do Recife, o Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) coordenou todo processo, 135 candidatos disputaram 40 vagas nos oito conselhos tutelares das 06 RPAs (COMDICA Recife, 2015).

A Resolução Nº. 010/2015 de 16 de abril de 2015 do COMDICA, que regeu o processo eleitoral, adicionou alguns requisitos para a candidatura além dos 3 principais estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre eles, a necessidade da conclusão do ensino médio, um exame de habilitação e teste psicotécnico.

Estas exigências para a ocupação dos cargos dizem respeito a tentativa de garantir que existam alguns critérios para a escolha destes representantes da sociedade, que precisam ser aptos para o exercício da atribuição prevista no Estatuto da Criança e Adolescente.

O processo de escolha dos/as Conselheiros/as Tutelares é um processo bastante discutido, pois, o perfil do/a Conselheiro/a Tutelar tem efeito de impacto direto no que diz respeito a legitimidade da política e do próprio órgão. Vogel (2005) aponta ao fato do cargo de Conselheiro/a Tutelar ser alvo de cobiça por grupos políticos, ou seja, a partir do momento que tais sujeitos passam a ser escolhidos através de um processo de eleição, desperta a atenção dos jogos políticos municipais.

Vogel (2005), ainda retrata que tal interesse se deve ao fato da função do Conselho Tutelar enquanto órgão fiscalizador em âmbito municipal, sendo assim, se tornar Conselheiro/a Tutelar pode representar um cargo de confiança dentre alianças políticas.

Sendo assim, as reflexões de Andrade (2000) determinam que um processo de escolha desses sujeitos em um país onde o Estado tem características centralizadoras, com uma sociedade civil desarticulada e fragilizada e com os três poderes ligados ao governo, a possibilidade da escolha de tais profissionais ser democrática é consideravelmente reduzida.

Diversas discussões permeiam esse processo de eleição dos/as Conselheiros Tutelares, outro ponto que se faz importante chamar atenção, refere-se à formação requerida para tal eleição. Mattedi (2002) denota que grupos defendem a necessidade de que os membros devem possuir formação técnica devido a complexidade dos casos que chegam no atendimento, outro grupo, defende que não é necessária tal formação, pois, vai de encontro aos princípios de participação.

No caso dos sujeitos desta pesquisa, foram eleitos em 2015 tiveram o início de seu mandato no dia 10 de janeiro de 2016 e terão o seu fim no dia 09 de janeiro de 2020 caso não sejam reconduzidos/as nas eleições que ocorrerão em 2019.

Para a reflexão proposta neste estudo, a identificação de quem são estes sujeitos com atuação no território e junto as famílias é essencial para a análise aqui proposta, em relação aos efeitos da discricionariedade desses agentes em relação a efetivação do direito humano a alimentação.

Sendo assim, ainda que os processos de escolhas sejam definidos a partir de eleições, não significa que tais sujeitos eleitos seguirão à risca a legislação. Lotta

(2012), retoma as diversas fontes que a discricionariedade assume, no que toca a valores, referências e contextos individuais que influenciam no processo de tomada de decisão.

Se de um lado as notificações e encaminhamentos têm caráter coletivo ao se vincular as previsões legais, mais especificamente ao Estatuto da Criança e do Adolescente, de outro, este sujeito acaba exercendo a discricionariedade sobre existência e conteúdos dessas violações, partir do seu processo de construção de conhecimento, materializando o senso comum.

Dessa forma, a relação sujeito-sociedade proporciona aos sujeitos a leitura de um mundo no qual sua relação pessoal e coletiva com determinado objeto se traduz, em um dado momento, na orientação de social de seu comportamento e conseqüentemente suas ações.

Neste sentido procuramos após o levantamento das normativas referentes ao campo de estudo, a delimitação da área de estudo, compreender quem são os sujeitos da ação. Apresentaremos a seguir, os dados socioeconômicos do grupo de CT's que atuam na RPA estudada, bem como um pouco da trajetória desses sujeitos antes do exercício enquanto Conselheiros/as Tutelares.

Quadro 6 – Dados Socioeconomicos dos Entrevistados

Entrevistados	Sexo	Orientação Sexual	Idade	Escolaridade	Mandato	Credo Religioso
Entrevistado 1	M	Heterossexual	33	Ensino Superior Incompleto (Direito)	3º	Cristão
Entrevistado 2	M	Heterossexual	33	Ensino Superior Incompleto (Serviço Social)	2º	Católico Não Praticante
Entrevistado 3	M	Heterossexual	34	Pós-Graduação (Gestão em Elaboração de Projetos Sociais)	1º	Protestante
Entrevistado 4	F	Heterossexual	43	Ensino Superior Incompleto (Serviço Social)	4º	Católico
				Ensino		

Entrevistado 5	M	Heterossexual	35	Superior (Direito)	2º	Judeu
----------------	---	---------------	----	-----------------------	----	-------

Fonte: Elaborado pelo autor

Em síntese, no Conselho Tutelar analisado, a maioria dos conselheiros pertencem ao sexo masculino, todos se consideram heterossexuais, a idade dos informantes variou de 33 a 43 anos, e apenas 1 entrevistado declarou estar em seu primeiro mandato, 4 se encontram em recondução.

Como se trata de um processo de escolha da comunidade através da eleição de representantes, este perfil pode apontar para várias questões que precisariam ser analisadas de forma mais aprofundada para compreender as diferentes nuances que podem ser constitutivas do quadro apresentado.

De um lado, poderíamos inferir que: 1- Houve uma avaliação positiva da atuação destes sujeitos pela comunidade (uma vez que a recondução implica em uma não renovação do quadro); 2- Estes sujeitos foram capazes de estabelecer (ou fortalecer) os vínculos com o território e sua comunidade. Por outro lado, existem outras inferências possíveis, concorrentes, como: 1- a forma como têm sido conduzidos estes processos de escolha pode estar muito vinculado as estratégias de grupos específicos para a ocupação destes cargos; 2- O grau de envolvimento efetivo da população no processo de escolha; 3- A existência grupos de interesse que tem conseguido estabelecer estratégias de ocupação destas funções nos territórios.

Como este não foi o objetivo deste trabalho estas questões foram levantadas no sentido de estabelecer janelas de análise para os dados identificados. Para este estudo cabe apontar a predominância de homens, heterossexuais, com alguma vinculação religiosa, o que pode, ou não, ser um elemento, que direciona a forma de atuação referente as demandas no território.

Em relação a recondução ao mandato, há situações e temporalidades específicas, no Entrevistado 1, atualmente no 3º mandato, no primeiro, a atuação se deu como suplente:

Na primeira candidatura eu fiquei como suplente e aí como a diferença de votos foi muito pequena para o quinto lugar, são cinco, eu fui o sexto, a diferença, acho que foi de onze votos ou treze votos, alguma coisa assim. Aí a gente decidiu, eu conversei com a minha família e com meus amigos, de ficar na suplência, até porque eu era muito jovem na época, eu tinha idade mínima de ser candidato, com 21 anos, adquiri experiência e saí candidato na próxima vez. E aí foi o

que aconteceu, deu certo na segunda e na terceira a gente conseguiu eleição e reeleição. (Entrevistado 1).

E o Entrevistado 4 se encontra em seu quarto mandato, a referência veio em relação a legislação vigente na época da primeira eleição:

Eu entrei no conselho em 99, o processo era diferente de hoje, era por chapa. Então se reuniam cinco pessoas e formavam a chapa e iam em buscar do eleitor. No caso, as pessoas que moram em nossa comunidade, e na época também não exigia o segundo grau, era o primeiro grau, então com o passar do tempo houve umas mudanças. Aí essas mudanças foram para melhor né? Mas hoje, o processo é individual, a exigência hoje para quem está no mandato é de segundo grau, mas tudo indica que o próximo vai ser superior, já está, isso já está quase que certo. Vai ser superior (Entrevistado 4).

Em relação à formação dos/as Conselheiros Tutelares, no momento da pesquisa, 3 sujeitos se encontram cursando nível superior, os Entrevistados 2 e 3 no curso de Serviço Social e o Entrevistado 1 no curso de Direito. O Entrevistado 5 possui nível superior completo em Direito e o Entrevistado 3 cursa pós-graduação em Gestão em Elaboração de Projetos Sociais. Tais resultados revelam de uma lado, a importância e a preocupação dos/as Conselheiros/as com a formação própria para com o melhoramento de suas funções, de outro uma forte pressão para que a atuação destes agentes com função pública siga o fluxo da capacitação dos agentes em curso nas demais políticas, o que foi destacado pelo Entrevistado 4.

O campo das políticas públicas desde sua elaboração até a implementação e avaliação é um campo que envolve diferentes conflitos, é preciso compreender que há, a todo momento, interações e negociações realizadas entre os segmentos do mecanismo burocrático nos territórios. A atuação dos CT's se dá forma territorializada, com incidência em diferentes políticas, envolve a perspectiva direta e imediata da intersetorialidade, e isto faz com que a atuação se estabeleça muitas vezes de forma conflitiva.

A perspectiva de atuação com incidência em diferentes campos políticos faz com que exista uma cobrança em relação ao perfil destes agentes, sob a justificativa que por conta da função pública exercida deveriam ser melhor capacitados, o que supostamente seria possível através da formação superior.

Este é um ponto de amplo debate, que envolve perspectivas muito distintas, inclusive devido a perspectiva inicialmente formulada e prevista no Estatuto que se

voltava para a perspectiva de que a escolha se daria através do reconhecimento de uma atuação anterior efetiva no território.

A Trajetória dos/as Conselheiros/as Tutelares da RPA 3B

Ao questionarmos os sujeitos entrevistados em relação a trajetória antes de se tornarem Conselheiros/as Tutelares, em sua maioria, nos deparamos com relatos relacionados à contatos prévios com a área da infância e juventude, seja por meio de movimentos sociais ou relações com a comunidade.

Apesar de não podermos considerar essas iniciativas como um padrão, nota-se a importância de tais movimentos no envolvimento no processo de militância na luta pela garantia de direitos das crianças e adolescente, se apresentando enquanto pontapé inicial no conhecimento do Conselho Tutelar e posteriormente no lançamento da candidatura. Os depoimentos a seguir revelam essa importante compreensão dos movimentos sociais:

Com 13 anos de idade, eu comecei a militar no movimento chamado Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, junto com a Pastoral da Criança, foram as duas primeiras instituições que começaram a discutir direito de criança e adolescente no Brasil. Então já existia uma mobilização social, antes do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma discussão da sociedade referente aos direitos da criança e do adolescente. Depois atuei numa comissão chamada Comissão Casa Amarela. (...), mas eu não queria me tornar educador. Conheci o Conselho Tutelar, que eu via que tratava de defesa de direito e também no conselho tutelar, tinha a parte democrática, que é a parte da escolha da população. (Entrevistado 1).

Comecei trabalhando com criança e adolescente já há uns 15 anos atrás, 16 anos atrás, desenvolvendo trabalhos a partir de vários projetos que nós tínhamos na Prefeitura, a partir daí eu comecei a me envolver com crianças e adolescentes, me envolver nos trabalhos de apoio à criança e ao adolescente, e na mobilização popular em favor dos direitos humanos de crianças e adolescentes. E aí do multicultural nós começamos a fazer um trabalho com uma ONG chamada Instituto Vida que é uma ONG que trabalha com crianças e adolescentes. Daí surgiu a ideia de uma candidatura para o Conselho Tutelar, baseado nesses anos de militância que nós tínhamos e no trabalho que nós tínhamos bastante reconhecimento, porque nós cuidávamos além de tudo, da população em situação de rua (Entrevistado 2).

Foi a partir de movimentos estudantis quando eu tinha 14 anos de idade, é comecei no grêmio estudantil na escola municipal, onde eu era aluno e a partir daí, tinha um programa lá da Escola Aberta. A partir daí, foi o primeiro contato que eu tive com os movimentos sociais e aí entrei no grêmio estudantil da escola. Fiz a graduação, entrei no DCE. Então meu movimento foi todo ligado a área

estudantil. Aí foi daí onde fui educador, né, fui educador social, aí como educador social atuei com crianças e com adolescentes. E aí veio surgindo uma pós-graduação que foi ligada a área de gestão e elaboração de projetos sociais e fui trabalhar na FUNASE, como agente sócio-educativo com adolescentes infratores, aí a partir daí terminei o meu contrato lá visando o Conselho Tutelar para a garantia de direito desses adolescentes que estão na FUNASE por serem vítimas do sistema público (Entrevistado 3).

As trajetórias apresentadas em alguma medida remetem para uma atuação anterior no campo dos direitos de crianças e adolescentes, no entanto cabe ressaltar que esta atuação se estabelece de modo muito distinto. Seja por se estabelecerem a partir da participação em movimentos sociais com uma atuação bastante específica e consolidada no campo dos direitos, como é o caso do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, caso do Entrevistado 1, seja por representar uma vinculação ao campo por conta de uma atuação profissional específica ou genérica, como no caso do Entrevistado 3 que faz referência a atuação em projetos da área social.

Neste sentido se o que percebemos através dos relatos, bem como da revisão de literatura sobre estes sujeitos, há uma espécie de alargamento da perspectiva inicial projetada no Estatuto, no que diz respeito à conexão com a comunidade e a necessidade de um caráter de militância na área da infância.

Dentre as vinculações possíveis, destacamos o relato da entrevistada 4, a única mulher no grupo e em seguida do entrevistado 5:

Moro na comunidade a mais de 40 anos, minha irmã é uma líder comunitária. Quando a gente chegou na comunidade, era praticamente uma mata. Eram pouquíssimos habitantes e aos poucos foram chegando e se acomodando, buscávamos melhoria para a comunidade e nessas melhorias conseguiram energia, asfalto, água, ônibus e a partir daí começou-se a criar a questão do atendimento com criança. Na época, a demanda era creche, creche comunitária. E eu comecei a trabalhar com creche comunitária desde dos meus 15 anos. Então fiz magistério e comecei, depois do meu magistério, a dar palestra de violência contra criança e adolescente. Aí foi quando minha irmã me informou que iria ter eleição para o Conselho Tutelar (Entrevistado 4).

Bom, eu comecei a minha trajetória logo no final da minha formação do curso de direito, comecei em 2004 e concluí por volta de 2009. Foi me dado uma oportunidade de trabalhar na Secretaria de Direitos Humanos da prefeitura da Cidade do Recife. A secretaria na época era segmentada, em várias temáticas. E aí foi justamente fazendo trabalho junto com as pessoas da temática da criança e adolescente, que aí eu fui me identificando mais com o tema, me envolvendo mais e realizando esse trabalho voltado justamente na parte da promoção do direito da criança. Trabalhando e divulgando o estatuto. Toda essa

temática. Logo, surgiu o interesse de me candidatar ao cargo de Conselheiro Tutelar (Entrevistado 5).

A Entrevistada 4, revela uma trajetória de vinculação a um território específico, atuando e morando na região desde muito cedo. Este movimento remete á possibilidade de uma leitura das demandas de perto e de dentro, o que muito provavelmente impacta na possibilidade de se aproximar da comunidade na perspectiva de garantir condições para a sua recondução por quatro vezes para o exercício da função. Tal perspectiva, revela também a possibilidade da relação entre tal sujeito com a comunidade, no intuito de prover melhorias para a mesma.

No caso do Entrevistado 5, tal aproximação com o campo dos direitos humanos se deu por meio de sua formação superior, somado ao contato com os profissionais vinculados a Secretaria de Direitos Humanos, o que, inferimos que deve se fundamentar em estratégias distintas de aproximação com a comunidade e seus sujeitos e suas demandas.

A legislação que determinou a criação e instalação dos Conselhos Tutelares em todos os municípios do Brasil, apesar de seu caráter obrigatório, não originou um processo perfeito, pelo contrário, a considerar os avanços da legislação, os resultados se mostram enquanto um processo descontínuo e desarmônico.

Diversos fatores contribuem para essa dimensão, infraestrutura, operacionalização, relações com outros órgãos e o próprio poder público, além disso, a realidade de cada município, valores, crenças, ideologias e interesses políticos. Sendo assim, apesar da determinação institucional, a fragilidade se faz presente na cobertura e atuação do Conselho Tutelar.

No capítulo 1 desta pesquisa, vimos que o Conselho Tutelar não se sustenta de maneira singular no campo da proteção integral dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes. Em consonância com os outros órgãos que compõem o Sistema de Garantia do Direitos, o Conselho Tutelar se apresenta enquanto uma ferramenta autônoma, não jurisdicional, que se legitima a partir das demandas da sociedade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 136, determina as atribuições do Conselho Tutelar, que ao serem organizadas em um quadro, se apresentam desta forma:

Quadro 7 – Atribuições do Conselho Tutelar

Atribuição	Texto do Inciso
Atendimento	I- atender as crianças e adolescentes (...) aplicando as medidas de proteção (...); II- atender e aconselhar os pais ou responsáveis (...);
Requisição	III- requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência (...); VIII- requisitar certidões de nascimento (...)
Representação	III- representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; X- representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos(...); XI- representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder;
Encaminhamento	IV- encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração (...); V- encaminhar à autoridade judiciária os (...);
Providenciamento	VI- providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária (...)
Notificação	VII- expedir notificações;
Assessoramento	IX- assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente

Nessa perspectiva, torna-se perceptível que o Conselho Tutelar se apresenta como um órgão com múltiplas atribuições, as quais, objetivam a aplicação das medidas de proteção à criança e ao adolescente. Apesar de tais atribuições serem definidas por lei, a prática cotidiana que efetiva o seu papel na defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Sendo assim, a variedade de atribuições do Conselho Tutelar demanda uma reflexão fundamental sobre as próprias atribuições, visto que, tais ações são fundamentais para constistir suas atitudes e fortalecer o papel na sociedade.

Em relação ao papel dos/as Conselheiros/as Tutelares, o serviço fornecido pela tal função, tem sua propriedade baseada no artigo 135 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que determina: “o exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral”. Em outras palavras, a caracterização do serviço prestado por um determinado/a Conselheiro/a

Tutelar é de natureza pública, e se presume que o/a mesmo/a esteja apto a exercer tal função, visto que foi eleito pela sociedade para tal.

Frizzo (2011) define que, o Conselho Tutelar é uma autoridade pública municipal, com legitimidade dupla por parte do Estado e da sociedade. Ao tempo em que o/a Conselheiro/as Tutelar é eleito pela comunidade e tem suas funções atribuídas de acordo com a lei, o órgão passa a se legitimar perante outros poderes e se apresenta como um novo modelo de instituição social que integra o Estado e a sociedade civil, se diferenciando das tradicionais esferas de poder que constituem o estado democrático.

Então, mesmo que o/a Conselheiro/a Tutelar não seja considerado/a um/a servidor/a público/a tradicional, sua essência se baseia na prestação de serviço público não advindos de forma vertical do Estado, afinal de contas são representantes da sociedade, mas, vale ressaltar que o não cumprimento de sua função significa o descumprimento de função pública perante ao Estado.

As Atribuições do Conselho Tutelar e o Papel do/a Conselheiro/a Tutelar

Ao questionarmos os nossos sujeitos a respeito do papel do/a Conselheiro/a Tutelar, obtivemos como resultados respostas que rodeiam a defesa e garantia de direitos:

A função do Conselheiro Tutelar é defender direito de criança e adolescente de acordo com o Estatuto (Entrevistado 1).

O Conselheiro Tutelar é um articulador para a garantia dos direitos de criança e adolescente. Porque ele garante a partir das suas requisições de serviço a possibilidade de garantia e efetivação desse direito (Entrevistado 2).

O papel do conselho tutelar é garantia de direitos. Quando existe direitos violados ou ameaçados, aí o Conselho Tutelar aplica medidas protetivas conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (Entrevistado 3).

A função do Conselheiro Tutelar é garantir os direitos de Criança e Adolescente, a questão, antes que chegue vamos dizer, na alta complexidade, a gente prevenir antes né (Entrevistado 4).

Bem, o Conselheiro Tutelar, na minha visão, ele entra como um guardião de direito, né. Na verdade, ele é o guardião do direito, do direito da criança e do adolescente (Entrevistado 5).

Dentre as funções por eles citadas e as funções aqui mencionadas provenientes do Estatuto da Criança e do Adolescente, tais respostas podem ser consideradas

generalizadas, pois, como vimos anteriormente, as funções específicas desses profissionais se constituem de uma vasta variedade, mas de toda forma, circunda o campo geral da proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Além disso, foi possível perceber também uma preocupação que se faz presente no atendimento da determinada função. Tais preocupações, permeiam as discussões realizadas no primeiro capítulo desta pesquisa, no que toca à burocracia de nível de rua e o poder discricionário.

A função de Conselheiro/a Tutelar em alguma medida se encontra relacionada com a burocracia de nível de rua, pois, como já foi discutido, tais servidores se caracterizam enquanto agentes que lidam diretamente com a sociedade, escolhidos pela própria e regidos por políticas de Estado para solucionar problemas advindos da comunidade.

Lipsky (1976), retrata que tais profissionais são de certa forma representantes do Estado contemporâneo perante a sociedade, e são considerados fundamentais para o entendimento da realidade das políticas públicas atuais, pois, os dilemas individuais desses profissionais e os conflitos provenientes da interação entre eles e a sociedade, revelam uma luz sobre o aspecto formal da política que estão inseridos.

A relação entre o cumprimento da política de forma técnica e o caráter não técnico ou discricionário podem ser acompanhados nos seguintes discursos:

Eu “tô” preocupado muito com o tecnicismo no Conselho Tutelar. O pessoal pensa que as pessoas devem servir a lei, eu acho que é a lei que deve servir as pessoas. Lógico que a lei deve ser um parâmetro num Estado democrático de direito, ela deve mostrar que ninguém está acima dela, mas você não pode utilizar a lei para amarrar, e eu tenho visto que alguns Conselheiros tão num viés muito técnico. Saíram do viés, totalmente não técnico para agora ser muito técnico. E aí, isso abandona as raízes do conselho tutelar. Que a raiz do conselho tutelar não é que a pessoa seja um técnico, mas que a pessoa seja uma pessoa do povo, que tenha uma experiência naquela área e que goze dessa confiança do povo (Entrevistado 1).

O Conselheiro Tutelar ele não é um profissional é... estático, ele não é uma função que ele fica numa mesa metendo canetada e que os outros órgãos executem o que o conselheiro requisita., as vezes a gente vê um juiz despachar uma ação judicial, uma requisição, que muitas vezes os órgãos não atendem, então não é apenas fazer o burocrático, mas é fazer também o técnico, garantir que aquele serviço se efetive (Entrevistado 2).

A nossa rotina, é o dia-dia, o corre-corre. Não tem como o Conselheiro Tutelar “tá” todo dia dentro da sede do conselho, porque como eu falei, tem as denúncias, aí a gente vai para as escolas, vamos para as residências verificar aquela denúncia, vamos para os hospitais,

vamos também para onde for necessário. Se pararmos para seguir o estatuto à risca, um direito pode estar sendo violado ali, sabe?!? Muitas vezes é assim que funciona, a gente faz o atendimento que está ao nosso alcance, e muitas vezes não sendo atribuição nossa (Entrevistado 4).

Tal situação aparece também de maneira exemplificada:

Então, eu tenho que fazer um ofício e tenho que entregar para o promotor, mas eu também posso nessa situação, por exemplo, de criança e adolescente fora da escola, fazer uma comissão de pais e ir lá conversar com o Prefeito. Eu acho que isso não impede, não deixa de ser uma briga por direitos. Agora lógico que ele vai ter que formalizar isso, ele vai ter que ver esses dados. Mas eu acho que não inviabiliza uma coisa a outra (Entrevistado 1).

Tais discursos se aproximam das premissas definidas por Lipsky (1976) ao definir o trabalho de tais burocratas, são elas: a) eles trabalham, em um curso regular de rotina, em interação constante com os cidadãos; b) embora faça parte de uma estrutura burocrática, estes funcionários atuam com certa independência dessa estrutura. Um elemento dessa independência é o poder que lhe foi concebido em tomar decisões, ou seja, o poder discricionário inerente a sua função na organização; c) o impacto potencial de suas decisões para os cidadãos com que lida é significativo.

Ou seja, ao considerarmos os/as Conselheiros/as Tutelares como burocratas de nível de rua, de certa forma, têm a revelação a partir de sua atuação, de como o Estatuto da Criança e do Adolescente é enquanto política pública e como está atuando o Estado perante tal política.

A situação exemplificada do Entrevistado 1, demonstra a cobrança que ocorre com aqueles profissionais que estão na ponta da política pública. Lipsky (1980), determina que tal cobrança ocorre devido a pressão institucional para com a efetividade da política pública, ao mesmo tempo que, ocorrem as pressões face-a-face por parte dos cidadãos.

O Entrevistado 4, revela uma realidade constante e, apesar do mesmo não citar que tipo de atividade está exercendo fora de sua função, mostra que existe um desvio quanto ao que se encontra previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, afinal de contas, a atuação do/a conselheiro/a se deve a provisões do Estatuto. Então, vale a pena questionarmos, que atividade é essa fora de sua função? Tal atividade impede o mesmo de cumprir a função estabelecida no Estatuto?

Então, no caso dos/as Conselheiros/as Tutelares da RPA 3B, torna-se evidente esse âmbito conflituoso, pois, são frequentemente cobrados para garantirem os direitos

humanos de crianças e adolescentes sendo fiéis ao Estatuto da Criança e do Adolescente, ao mesmo tempo que são pressionados em seu cotidiano pelos familiares ou pessoas, representantes da sociedade que realizam as denúncias.

Tal fato ocorre, como já vimos, devido ao posicionamento de tais profissionais serem de contato direto para com o público, a partir daí a margem para gerar o poder discricionário se expande.

Ao tomarmos como exemplo a questão do colegiado, o Estatuto da Criança e do Adolescente define em seu artigo 132 que o Conselho Tutelar é um órgão com decisões colegiadas, afinal de contas, se compõe de cinco membros. Nesse sentido, o Conselho Tutelar toma forma de um agente coletivo, onde suas atribuições e ações são determinadas pelo seu colegiado.

Mas na prática, isso não ocorre de maneira corriqueira, a presença da individualização muitas vezes é constante, vejamos:

Vai de cada caso. Por exemplo, a gente não vai fazer colegiado para decidir se eu devo requerer uma vaga de uma criança que está fora da escola. Isso aí não entra no nosso colegiado. Não tem como. Isso aí a gente não faz. Se eu dizer que faz, eu estaria mentindo (Entrevistado 1).

Eu digo que o Conselho Tutelar é um órgão colegiado, mas, existem muitas decisões que não dão para um colegiado fazer. Porque não dá para você em um caso, de forma emergencial, reunir cinco conselheiros para estarem dentro de uma sala fazendo atendimento. Eu acho que do ponto de vista do legislador que pensou essa forma de funcionamento do Conselho Tutelar, eu acho que não atende a dinâmica de atendimento do Conselho Tutelar hoje (Entrevistado 2).

Nós somos colegiados né e realmente todos os cinco sabem, né, vamos dizer essa questão, chega uma mãe a procura de vaga, eu estou aqui no conselho, os outros conselheiros estão em reunião, tem 2 conselheiros só aqui, os outros tão fazendo serviço externo. Então a gente não vai deixar de atender (Entrevistado 4).

Na maioria dos casos o conselheiro age sozinho, só em questões muito graves que nos juntamos para uma tomada de decisão, ou quando algum membro tem alguma dúvida. Mas dependendo do caso, por exemplo, uma questão de abuso, quando a gente vai terminar o encaminhamento e mandar para o ministério público a gente manda a assinatura em colegiado (Entrevistado 5).

As respostas acima refletem para a dimensão da discricionariedade presentes nesta e nas diferentes políticas. A discricionariedade apresenta-se enquanto uma característica relevante no tocante ao cenário de interação entre o público e o burocrata, a percepção por parte da sociedade em relação ao trabalho efetuado pelo burocrata

resulta na possibilidade de flexibilização das regras (LIPSKY, 1980).

Lipsky (1980), ainda retrata que um dos motivos que levam esses profissionais de ponta a exercerem a discricionariedade está relacionado diretamente com a demandas institucionais contraditórias e volumosas.

A partir disso, pode-se considerar que a discricionariedade no campo de atuação dos/as Conselheiros/as Tutelares aparece relacionada com a grande quantidade de demanda de violações que chegam no Conselho Tutelar e os entraves existentes entre a atuação dos mesmos com o restante da rede de proteção. Nessa perspectiva, é importante salientar que não se deve descartar o atendimento individual do Conselho Tutelar, mas, para decidir pela aplicação de uma determinada medida, em sua restrita competência o órgão deve atuar de maneira colegiada.

O Fluxo de Atendimento e os Registros de Casos da RPA 3B

O atendimento realizado a partir dos/as Conselheiros/as Tutelares a fim de solucionar algum tipo de violação de direito de crianças e adolescentes demanda um nicho de informações, pois, esses profissionais são responsáveis por receber e apurar as denúncias que chegam ao Conselho Tutelar. Sendo assim, algumas questões são consideradas essenciais para a solução de uma determinada violação, questões como: Quem é o agente violador? Quem são os responsáveis pela criança ou adolescente? Qual o tipo da violação? Quais procedimentos devem ser tomados? Como será realizado o acompanhamento? Etc.

O Estatuto da Criança e do Adolescente não disponibiliza um modelo padrão de fluxograma para os Conselhos Tutelares, ficando a cargo do município e do próprio conselho tal roteiro de atuação, ou seja, subentende-se que cada Conselho Tutelar em sua especificidade deverá desenvolver um fluxograma que será utilizado para reger os caminhos do atendimento. No caso de Recife, sua lei municipal 16.776/2002, alterada pelo Decreto nº 28.603/2015 determina em seu artigo 4º, inciso XV: “Alimentar e fornecer dados que sirvam de informações para a devida utilização do Sistema de Informação da Criança e do Adolescente - SIPIA, ou sistema equivalente”.

Ao analisar essa questão, podemos vislumbrar uma alternativa que amenize a dicotomia existente entre os preceitos de ações previstos para os Conselhos Tutelares pela Constituição Federal de 88 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescentes e a liberdade de julgo dos mesmos, através da implementação de ações pautadas em estudos de dados coletados. Segundo Souza (2016), os Sistemas de Informações (SI) são

instrumentos capazes de coletar dados e transformá-los em informações úteis e confiáveis, dessa maneira, fundamentais ao processo de disseminação de informações aos gestores e demais usuários, justificando assim a importância da criação e implantação de sistemas de informação.

Nesse segmento, fez-se presente a necessidade de se implantar um SI que atenda às necessidades e supra as perspectivas de monitoramento da real situação da criança e do adolescente no Brasil. Souza (2016) também nos evidencia que tal sistema, de acordo com essa proposta, deveria ser focado na criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direitos; e na violação de direitos de crianças indicando “o número de denúncias, número de processos, local de ocorrência, faixa etária e cor das crianças e adolescentes envolvidos, número de casos” (BRASIL, 1996).

Na atualidade, os avanços tecnológicos fundamentados na produção de dados e em sua comunicação imediata podem auxiliar na criação de mecanismos para o cumprimento das obrigações do Estado em várias instâncias, e inclusive no que diz respeito à garantia de direitos. Assim, no ano de 1998 é criado o Sistema de Informações para Infância e Adolescência (SIPIA), que entra em rede apenas no ano de 2003. O Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA) é um instrumento informatizado de apoio à gestão em direitos da criança e do adolescente, que facilita a aplicação da Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) em âmbito local, regional e nacional. A utilização do Sipiia nos Conselhos Tutelares é realizada através da versão Sipiia CT Web, nesse módulo podem ser pesquisadas as “violações dos direitos das crianças e adolescentes, por meio de três alternativas: enfoque geográfico (por Estado); enfoque no direito violado; e enfoque no agente violador” (SOUZA, 2016).

O SIPIA é um sistema informatizado de registro e geração de dados sobre os atendimentos realizados pelos Conselheiros Tutelares. Nele, o profissional preenche dados de forma sistematizada sobre cada caso, criando um banco de dados com o objetivo de fornecer subsídios para um acompanhamento mais preciso das violações contra as crianças e adolescente. Dessa forma, esse banco pode ser consultado e analisado pelos órgãos que compõem o eixo de defesa do SGD para a realização de diagnósticos e elaboração de políticas públicas e também para as instituições do eixo de controle social, na vigilância da eficácia de políticas públicas ou criação de demandas junto aos órgãos de defesa. Portanto, o objetivo do SIPIA/CT Web é fortalecer as ações do Sistema de Garantia de Direitos e qualificar a elaboração, a execução, o

monitoramento e a avaliação de políticas públicas de direitos humanos de crianças e adolescentes (BRASIL, 1997).

Ainda de acordo com os estudos de Souza (2016) a implantação do SIPIA no estado de Pernambuco foi marcada por resistências por parte do governo, que não apresentava uma visão esclarecida do que era o SIPIA e por parte dos/as próprios/as Conselheiros/as Tutelares, gerando dúvidas quanto a utilização do sistema que se estendem até os dias atuais, considerando também a constante renovação dos profissionais que o utilizam.

Ao perguntarmos aos nossos sujeitos entrevistados se os mesmos se utilizam do SIPIA, obtivemos as seguintes respostas:

Então. Eu sonho de sair do Conselho Tutelar com o SIPIA funcionando. Mas hoje, hoje não. Desde que eu estou no Conselho Tutelar Recife não usa o SIPIA. Esse programa, eu não sou profissional da área, sempre tinha dificuldade de operacionalização, por exemplo, para você fazer um cadastro de uma família demorava dezesseis telas, e a gente via que sempre inviabilizava o atendimento. Aí, a gente foi diminuindo, diminuindo, diminuindo. Aí teve uma época que não tinha internet no Conselho Tutelar e aí foi uma época grande, assim foram anos (Entrevistado 1).

Por enquanto não. Porque? Hoje o SIPIA é um mecanismo que nós consideramos fundamental e importante para a efetivação dos dados do Conselho Tutelar. Mas, infelizmente o programa ainda não está adaptado a condição real que os Conselhos Tutelares no Brasil se encontram. Eu digo no ponto de vista, operativo, operacional, o programa ainda tem muita dificuldade e falhas técnicas, as redes de computadores que nós temos no município ainda não dão conta, a internet que é ofertada para os Conselhos Tutelares não dá conta de que o conselheiro tutelar possa fazer o cadastramento das famílias. Para você ter uma ideia, eu não entendo muito da área de informática, mas para a gente conseguir fazer atualmente a base de dados que nós temos um cadastro de uma família, durou uma hora e meia (Entrevistado 2).

Não. Infelizmente não estamos utilizando o SIPA, porque o SIPIA, ele está sofrendo uma modelagem nova né e aí essa modelagem não foi concluída, ela está em forma de treinamento. Hoje se você quiser acessar, você vai acessar em forma de treinamento e também a gente não recebeu ainda da Prefeitura ou do Estado um treinamento para utilizar o SIPIA nessa nova modelagem. E é uma coisa que a gente sempre vem cobrando é a utilização do SIPIA, vamos utilizar o SIPIA, vamos utilizar o SIPIA, mas aí parece que não. Que a coisa não caminha direito não (Entrevistado 3).

E até assim por conta de algumas coisas que existem no sistema que pede para na hora que você está atendendo você alimentar o sistema. É muito complicado. Ou eu lhe escuto e olho para a pessoa, ou eu fico

só olhando para o computador né, perguntando e digitando. E a gente acha isso muito anti-ético. Então eu acho assim é muito, é até desumano, é como se você tivesse preocupado com a máquina e não com a pessoa (Entrevistado 4).

Todos os conselheiros que passaram pela formação do SIPIA, muitos concluíram seu mandato e não puderam vir a nova, a nova eleição, porque já tinham dois mandatos e aí a gente traz uma nova leva de pessoas, que as vezes, muitas vezes, não tem nem histórico de militância de direito de criança e adolescente. Que não tem muito conhecimento na parte da informática e que precisam ser capacitadas num curso de formação. Então o grande calcanhar de Aquiles aí na questão do SIPIA é uma formação continuada. Por exemplo, a última formação que eu tive do SIPIA foi em 2014, final de 2014. E agora eles já têm uma nova configuração. Ele mudou (Entrevistado 5).

Como vimos, é muito comum encontrar dificuldades impostas por deficiências estruturais dos próprios Conselhos Tutelares, como a ausência de um computador ou de conexão com a internet, fato que ocorre até mesmo em cidades próximas a grandes centros urbanos. Também é preciso perceber resistências nos próprios Conselheiros Tutelares que, em alguns casos, apresentam dificuldade do domínio da linguagem escrita, domínio da informática ou até mesmo resistência de cunho político, por considerarem que a medida foi uma ação do Governo Federal imposta não construída coletivamente e, por isso, não atende ou respeita suas realidades locais. A constante renovação dos profissionais é outro ponto importante, pois muitos são eleitos e assumem o cargo sem sequer saber da existência do SIPIA.

Sendo assim, procuramos saber com os sujeitos desta pesquisa como são feitos os fluxos de atendimento e os registros dos casos, visto que, a utilização do SIPIA não é efetivada neste Conselho Tutelar. Quanto ao registro dos casos, são realizados através da utilização de um formulário (vide imagens 17, 18 e 19).

Ao detalharmos o formulário, percebemos que o mesmo é composto por três páginas que compõem suas partes. A primeira parte (imagem 17), refere-se aos dados gerais da denúncia e serve a caráter de armazenamento e protocolo para o Conselho, nela, são preenchidas as informações relevantes para o atendimento como, data, hora, numeração do caso, bem como, dados relacionados a identificação do notificante e da criança ou adolescente, encontramos também o campo de preenchimento para o tipo da violação de direito.

A segunda página do formulário, corresponde ao processo de escuta realizado pelo/a Conselheiro/a Tutelar em seu atendimento, ou seja, é nesta etapa que o notificante descreve com detalhes toda a situação que irá ser averiguada.

A partir de tal relato, ao passarmos para a página três, encontramos os campos de preenchimento que servem para averiguar os fatos e, posteriormente direcionar os encaminhamentos, seja a partir de orientações ou aplicação de medidas. Se o caso demandar um encaminhamento para algum órgão, o/a Conselheiro/a Tutelar em atendimento, por meio de ofício, deverá realizar o encaminhamento e acompanhar o caso, sendo solucionado, o atendimento tem sua conclusão, se o mesmo não for solucionado deverá ser encaminhado ao Ministério Público.

Figura 17 – Primeira Página do Formulário de Atendimento

DATA ____/____/____ HORA ____:____ CASO N.º ____/____

NOTIFICANTE: _____

Tipo de relacionamento com a Criança/Adolescente: _____

IDENTIFICAÇÃO DA CRIANÇA/ADOLESCENTE:

Nome	Idade	Data de Nasc.	Escolaridade

PAI: _____ Idade: _____

Profissão/Ocupação _____ Escolaridade: _____

Endereço: _____

Bairro: _____ Município: _____ Telefone: _____

Ponto de Referência: _____

MÃE: _____ Idade: _____

Profissão/Ocupação _____ Escolaridade: _____

Endereço: _____

Bairro: _____ Município: _____ Telefone: _____

Ponto de Referência: _____

RESPONSÁVEL: _____ Idade: _____

Profissão/Ocupação _____ Escolaridade: _____

Endereço: _____

Bairro: _____ Município: _____ Telefone: _____

Ponto de Referência: _____

VIOLAÇÃO DE DIREITOS

<input type="checkbox"/> Maus Tratos	<input type="checkbox"/> Abandono
<input type="checkbox"/> Negligência dos Pais ou responsáveis	<input type="checkbox"/> Negligência do Poder Público
<input type="checkbox"/> Falta de Atendimento Médico	<input type="checkbox"/> Falta de Matrícula na Escola
<input type="checkbox"/> Ausência de Serviço Básico	<input type="checkbox"/> Falta ou Perda do Registro
<input type="checkbox"/> Privação de Liberdade	<input type="checkbox"/> Submetido a vexame ou Constrangimento
<input type="checkbox"/> Abuso Sexual	<input type="checkbox"/> Exploração Sexual
<input type="checkbox"/> Vivência de Rua	<input type="checkbox"/> Uso de Substância Psicoativas (drogas)
<input type="checkbox"/> Distúrbio de Comportamento	<input type="checkbox"/> Vandalismo
<input type="checkbox"/> Outros:	

Outras observações sobre o endereço: _____

Figura 19 – Terceira Página do Formulário de Atendimento

Atitudes tomadas frente ao caso:

O Conselho Tutelar, em reunião no dia ____/____/____, resolve aplicar as seguintes medidas ao Caso:

Conclusão:

Recife, ____ de _____ de 200____,

Conselheiro Tutelar

Sobre este fluxo, o Entrevistado 2 relata que:

A pessoa chega aqui no Conselho Tutelar, na recepção pegamos os dados de informação, nome, endereço, telefone e aí o atendimento é encaminhado para um conselheiro, que vai atendendo e aí, a gente faz a escuta né, porque praticamente só a gente pode escutar. Aí, a gente coloca qual foi a violação de direito, volta lá na recepção e ela (a recepcionista) faz o cadastro da violação para podermos saber quantos casos a gente atendeu de abuso sexual, quantos casos a gente atendeu de falta de matrícula. Em seguida, passamos todas as orientações e aplicamos as medidas protetivas. Dependendo do caso, cada medida protetiva vai para um caso específico. Acionamos nossos parceiros de rede, CRAS, CREAS, Área da Saúde, etc e fazemos o

acompanhamento, caso seja solucionado, encerramos o atendimento, caso contrário, representamos no Ministério Público e realizamos o acompanhamento (Entrevistado 2).

Os Entrevistados destacaram ainda que, em relação ao armazenamento dos registros dos casos, são guardados nos computadores do Conselho Tutelar, organizados através de planilhas do excel³¹, com backups em discos rígidos externos.

Sendo assim, é possível perceber que apesar da não utilização do SIPIA, tais fluxos de atendimento e o armazenamento dos casos são realizados de uma forma que caracteriza uma particularidade deste Conselho, que de certa forma, busca cumprir o seu papel dentro de suas possibilidades, compreensões e entraves operacionais existente no cotidiano da prática conselheira.

Uma reflexão pertinente sobre este fluxo de informação não diz respeito especificamente aos sujeitos desta pesquisa, mas as políticas públicas de forma geral. O fluxo de informações sobre os indivíduos e famílias nos territórios muitas vezes implica na passagem de uma “demanda” de um serviço/política para outra sem uma efetiva sistematização das vivências destes sujeitos no campo do acesso ao direito. Devemos pensar a ação enquanto estratégia de ampliação das capacidades destas crianças adolescentes e suas famílias acessarem direitos e para isto a forma de registrar e o alcance e uso deste registro é fundamental.

Ao partir da compreensão que as transformações necessárias às famílias, que apresentam dificuldades em determinado momento de suas vidas, não dependem apenas delas, mas também de transformações que materializem direitos já instituídos e que abram possibilidade para outros a serem estabelecidos.

Isto diz respeito à ampliação da capacidade de perceber as famílias em sua diversidade, seja em termos de arranjos familiares, de ciclo geracional, de aspectos identitários. “Novas” questões são apresentadas, relacionadas a aspectos referentes ao aprofundamento de dimensões importantes para pensar as capacidades de exercício de protagonismo dos sujeitos, a exemplo de direitos voltados a determinados grupos populacionais, das crianças e de legislações relativas a orientação de gênero, aspectos étnicos raciais.

Estes movimentos no campo jurídico revelam uma movimentação anterior na sociedade. A reivindicação de aspectos identitários no campo das políticas públicas são

³¹ Programa de computador utilizado para editar planilhas e tabelas.

justificadas em termos de tornar real a premissa de igualdade constitucional, uma vez que só temos efetivamente capacidade de viver em iguais condições de direito quando nossas diferenças são reconhecidas e levadas em conta na relação com o Estado e a Sociedade.

Neste sentido, o processo de conhecimento e análise das situações familiares estruturam-se a partir do reconhecimento sobre a configuração familiar, condições de vida, relações familiares, direitos violados, violação de direitos e expectativas da família em relação ao seu projeto de vida.

Estamos nos referindo a trabalho, portanto, ação voltada para determinados fins. Neste âmbito, as ferramentas utilizadas para a ação, partindo do acolhimento e escuta de forma atenta e empática, devem ser identificadas e partilhadas tendo por base as premissas no campo de defesa dos direitos humanos.

Isto implica em formas de organização dos processos de trabalho, em formas de construção coletiva no CT, entre os CT's e outras políticas, tendo sempre como base o sujeito referenciado por uma determinada configuração familiar, de atributos de identidade, de formas diferenciadas de vinculação a um ou mais territórios.

Estas dimensões associadas as condições de trabalho e aos contornos reais da rede de apoio, dão a magnitude do desafio. A dimensão da intersectorialidade e o fato de que o trabalho é realizado em equipe, também nos impõem desafios da ordem relacional, da mediação de possíveis conflitos entre agentes públicos e de trabalhadores e atores que também tem atuação no território.

A intersectorialidade e interdisciplinaridade envolvem, portanto a articulação e integração entre as políticas, esta integração deve se materializar em diferentes níveis de ação, a exemplo dos desafios de conduzir a realização de estudos e diagnósticos sobre os diferentes aspectos da realidade social com o protagonismo das famílias, objetivando o exercício de sua cidadania, seja por meio da inclusão em serviços socioassistenciais ou por intermédio de sua consciente ativa e crítica participação em fóruns decisórios. O que significa abrir o horizonte de nossa ação para remetê-las à participação política em diferentes espaços, dentre os quais se incluem: as próprias instituições; programas, serviços e também os conselhos de direitos; os movimentos de base sociocomunitária; e os movimentos sociais na sua diversidade (BRASIL, 2012).

Daí a importância do monitoramento das ações realizadas, estudos de caso partilhados entre a equipe, diálogo com as instâncias de controle social, com a

sociedade civil, o incentivo à participação dos profissionais em eventos para a formação.

O Conselho Tutelar e os Direitos Humanos

Neste eixo temático, apresentamos algumas categorias e suas subcategorias que revelam o significado da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes a partir da ótica do Conselho Tutelar. Buscaremos aqui, analisar o entendimento desses sujeitos no que diz respeito a concepção dos Direitos Humanos em sua forma geral, como também, a respeito do Direito Humano a Alimentação.

Sendo o direito a alimentação o combustível para a manutenção da própria vida e o pleno desenvolvimento da Criança e do Adolescente, torna-se corresponsabilidade do Conselho Tutelar. Porém, nesta sinfonia, o Conselho Tutelar não segue carreira solo, fica impossibilitado. A partir do orquestrado pelo Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, determina que a efetivação do direito a alimentação se permite através da atuação do conjunto dos atores que o compoem. Não sendo possível assim, o sucesso de tais atores de forma meramente isolada, afinal de contas, a negação do direito a alimentação quase sempre ocorre vinculada a outros direitos.

Neste sentido existe a necessidade de que a sociedade também tenha uma compreensão sobre o campo dos direitos humanos, para que se efetive a busca pela exigibilidade destes direitos. No caso específico do DHAA, há ainda por parte da população e dos próprios agentes públicos, ou com funções públicas, como é o caso dos CT's uma dificuldade de perceber a violação deste direito para além da perspectiva da ausência do alimento, ou da fome.

No entanto as situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser detectadas a partir de diferentes tipos de problemas, tais como fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, estrutura de produção de alimentos predatória em relação ao ambiente e bens essenciais com preços abusivos e imposição de padrões alimentares que não respeitem a diversidade cultural (Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, 2006, p. 04).

Percebe-se que existe aí, levantados uma série de problemas, que podem acontecer juntos ou separados, que podem ter uma ou inúmeras razões. Sobre o significado da Insegurança vinculado à alimentação, destacamos os seguintes aspectos: A vivência da segurança ou insegurança alimentar e nutricional não é algo permanente,

estático, é preciso identifica-la/mensurá-la no movimento da vida das pessoas (por isto falamos em situações de insegurança alimentar e nutricional). Uma situação de desemprego do/da chefe da família pode, por exemplo, aumentar os riscos de que a família tenha seu DHAA violado, o mesmo acontece com um fenômeno ambiental, como uma enchente ou a seca, que pode colocar em insegurança famílias e indivíduos anteriormente "seguros". Movimentos que podem acontecer em várias direções, "eventos" ou fatores que movimentam a vida dos indivíduos, de seus territórios e de suas famílias.

Nessa perspectiva, existe a necessidade de percepção, a partir de diferentes dimensões do dia-dia, das situações que originam o estado de insegurança alimentar e nutricional. Remetendo a perspectiva da intersetorialidade, no que toca a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O Conselho Tutelar e os Elementos na Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes

Como acompanhamos no tópico anterior, o Conselho Tutelar conta com os demais órgãos que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos na efetivação e atendimento de uma determinada denúncia. Para isso, a relação entre o Conselho Tutelar e tais elementos deve ocorrer de forma harmônica, pois, um sistema só tem seu objetivo alcançado quando suas partes se compõem como um todo.

O artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente determina que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Sendo assim, o Sistema de Garantia dos Direitos, em sua operacionalização, representa uma mudança significativa no que diz respeito à logística dos serviços públicos, pois, o seu modelo de implementação, rompe com a perspectiva de uma autoridade suprema, responsabilizando cada órgão integrante do sistema de forma igualitária na efetivação da proteção integral de todas as crianças e todos adolescentes.

Como vimos no capítulo 1, tal sistema é baseado na perspectiva da intersetorialidade e atua na promoção, defesa e no controle social dos direitos da criança e do adolescente. Silva (2011) reforça tal perspectiva:

As instituições responsáveis pela promoção, defesa e controle social da política de proteção às crianças e aos adolescentes guardam reciprocidade e suas ações mostram-se interdependentes na medida em que exercem controle umas sobre as outras. Não se trata, pois, de tomar o Sistema de Garantia como um agrupamento de instituições no qual cada uma cumpre suas atribuições isoladamente, mas de entendê-lo como um arranjo complexo e dinâmico, de modo que as instituições estão em relação pela incompletude de cada uma e que geram poder oscilante entre um grupo e outro (SILVA, 2011, p. 39).

No ano de 2006, especificamente no dia 19 de abril, o CONANDA publicou a resolução nº 113, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Que define que

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 (CONANDA, 2006).

No que diz respeito a competência

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 (CONANDA, 2006).

Assim Aquino (2004), conclui que só a partir do conjunto de ações integradas torna-se possível a proteção integral.

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

Então, ao interrogarmos os entrevistados a respeito da relação com os órgãos que compõem o SGD, os resultados de forma geral apontaram para um bom relacionamento, porém, com as devidas falhas operacionais.

É muito boa. É muito boa. A gente tem problemas eventuais, eventuais. Mas assim, é muito ligado ao profissional que está na hora. O que está no momento (Entrevistado 1).

Olhe, eu digo a você que é uma relação que vem sendo costurada cotidianamente. A gente considera uma rede, mas é uma rede rasgada que muitas vezes os serviços não são ofertados a contento. Hoje eu considero que a nossa relação é uma relação muito boa, porque a gente dentro das deficiências que nós temos de sustentação de rede aqui em nossa cidade, nós temos uma boa relação (Entrevistado 2).

A gente diz que as vezes a rede de proteção está com algum furo aí, está furada. Porque um órgão trabalha, requisita e o outro órgão acaba colocando dificuldade né (Entrevistado 3).

A gente tem uma boa relação né, mas, vez em quando há uma questão de desavença, mas a relação é boa. Repito novamente, tanto nas nossas dificuldades como as deles. As vezes é falta de pessoal, as vezes é falta de para onde mandar, toda situação. Realmente a política está defasada né, isso atrapalha (Entrevistado 4).

A relação assim, infelizmente, é, eu não vou dar uma colocação aqui utópica. A relação, ela é bem mais cordial. A relação de cordialidade na estrutura do Conselho Tutelar com a rede, ela existe (Entrevistado 5).

Tais falhas operacionais apontadas pelos entrevistados, revelam o mal funcionamento do sistema. Significa que, em algum ponto ou em vários, a perspectiva da intersetorialidade não está sendo cumprida. Para o SGD funcionar efetivamente não basta apenas um bom relacionamento entre as partes, é necessário que a articulação se dê de forma concreta, ou seja, as partes que o compõem devem estar aptas a realizarem seu trabalho interdependentes, de maneira a objetivar o funcionamento do sistema, e consequentemente a efetivação dos direitos.

A partir das revelações indagadas pelos entrevistados, é possível concluir que o Sistema de Garantia dos Direitos não está sendo concretizado, pois, sua devida concretização acontece quando existe a articulação e integração das instituições públicas e da sociedade civil, objetivando aplicar os instrumentos normativos e utilização dos equipamentos e fluxos existentes para garantir os direitos da criança e do adolescente (NASCIMENTO; GAMEIRO, 2013)

O Entrevistado 5, mencionou que o bom funcionamento de tal sistema é baseado em relações de cordialidade, que nos direciona para o seio da política pública, pois, no processo de criação e implementação de uma determinada política pública, o conjunto de decisões é resultante do jogo de interesses que ocorre no engatinhar da política. Ou

seja, uma política pública revela, de certa forma, os interesses de seus criadores e implementadores, sendo dever do Estado estabelecer os processos de mediação, porém, a partir deste estudo, já ficou mais que o Estado se comporta de forma omissa, e ao ser regido por pessoas, também é provido de interesse.

Por outro lado, os entrevistados mencionaram alguns mecanismos que contribuem para o fortalecimento do sistema. Reuniões mensais com os devidos órgãos e o compartilhamento de casos, vejamos:

Temos uma reunião mensal. Tem uma frequência. E aqui nós temos dois CRAS, na nossa área. Então participamos das duas reuniões. E a outra, do CREAS, que aí é mais importante ainda, a gente tem uma que a gente chama de GT de risco. Então nesse GT de risco tem CREAS, tem o pessoal da abordagem, do serviço de abordagem especializado aqui do Recife que é o pessoal que faz a abordagem em situação de rua – é SEAS, Serviço Especializado de Abordagem Social. Aí tem uma grande criação dos últimos tempos que chama NASF. O que é o NASF? É o Núcleo de Apoio a Saúde da Família. O que é isso? É uma equipe multidisciplinar de assistente social, de psicólogo, terapia ocupacional, diversas, diversos profissionais, que dão apoio as equipes de saúde da família. (Entrevistado 1).

Temos a reunião do CRAS, ela acontece com todas as instituições da RPA lá dentro do CRAS, que é uma vez por mês, e nessa reunião a gente leva os casos e faz toda a discussão. Tem uma que é da saúde também, e tem também uma que é da rede de risco, que é o GT de risco que nós chamamos. Nesse GT de risco a gente leva os casos mais extremos para lá. Participam a saúde, a educação, o Conselho Tutelar, pode está a polícia também (Entrevistado 3).

Participamos de diálogos contínuos com o CRAS, e temos também uma rede de proteção onde o Conselho Tutelar também faz parte. E aí já é com o CREAS, com a alta complexidade (Entrevistado 5).

Tais reuniões mencionadas pelos indivíduos entrevistados, revelam o caminho para o bom funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos, pois, conforme foi mencionado, nas reuniões estão presentes os órgãos que o compõem. Consequentemente, reforçam a perspectiva da intersetorialidade e a face de uma política descentralizada.

Nesse sentido, através do exercício da intersetorialidade, o Sistema de Garantia dos Direitos tem um melhoramento no seu desempenho, ou seja, as chances de o sistema funcionar efetivamente na garantia dos direitos da criança e do adolescente são mais altas. Afinal de contas, Nascimento (2010) nos lembra que o objetivo de um

sistema baseado na intersectorialidade é atingir a eficácia, eficiência e efetividade, que as políticas anteriores não conseguiam.

Sendo assim, é possível notar a importância da intersectorialidade e da relação dos órgãos e instituições que compõem o SGD, pois, tais entidades representam as principais instâncias a que se pode recorrer quando um direito é violado, ou seja, o fortalecimento do sistema é de certa forma o fortalecimento da garantia e proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.

A Concepção do Conselho Tutelar a Respeito dos Direitos Humanos

Conforme tratamos nesta pesquisa, a partir de um processo histórico contínuo e gradativo surgiram os Direitos Humanos. Sua formação não foi uma dádiva, se deu através de mudanças sociais que ocorreram ao longo da sociedade, marcada sempre por um cenário de muita luta e resistência.

A perspectiva da proteção e garantia da dignidade humana acompanha a história da humanidade, os Direitos Humanos, assim chamados hoje, esteve presente e acompanhou a evolução humana ao ponto de conseguirmos justificá-los, mas não compreendê-los e protegê-los. Benedek (2012), retrata que a compreensão do termo “Direitos Humanos” é resultando de um conjunto de pensamentos filosóficos, que se desenvolveram na modernidade fundamentados na filosofia do racionalismo, iluminismo, liberalismo, na democracia e no socialismo.

Tal conceito, aspira

proteger a dignidade humana de todas as pessoas, está no centro do conceito de direitos humanos. Este conceito coloca a pessoa humana no centro da sua preocupação, é baseado num sistema de valores universal e comum dedicado a proteger a vida e fornece o molde para a construção de um sistema de direitos humanos protegido por normas e padrões internacionalmente aceites (BENEDEK, 2012, p. 44).

De toda forma, o conceito de direitos humanos é representado na prática através de regras básicas para se ter uma vida digna, sendo algo intrínseco ao próprio ser humano. A efetivação de qualquer que seja o direito humano ocorre através do princípio básico da universalização, significa dizer que, tais direitos são válidos para toda a pessoa humana a partir de seu nascimento e nenhuma situação ou condição pode justificar afronta a dignidade humana.

Sendo assim, a existência de um direito exige a sua própria normatização, Bobbio (2004) defende que a figura existente do direito se define como uma figura de obrigação, para ele, os direitos devem existir enquanto normas e leis independente do sentido do direito, seja ele forte ou fraco.

O fato, é que tais direitos foram assegurados através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948. Conforme já discutido anteriormente, tal declaração, se revela enquanto uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações, estabelecendo pela primeira vez de forma normativa, a proteção universal dos direitos humanos.

A partir disso, a evolução dos direitos humanos se desenvolveram de acordo com as especificidades de cada território, destacando sempre o caráter de lutas para sua efetivação. No caso do Brasil, movimentos sociais se fizeram presentes na busca pela conquista de direitos em torno de diversas temáticas, originando futuramente a Constituição Federal de 1988, que, incubiu ao Estado brasileiro a promoção, proteção e garantia aos Direitos Humanos, através da adoção de políticas públicas.

A interpretação do significado dos direitos humanos a partir da concepção dos profissionais do Conselho Tutelar tem sua importância reforçada devido ao entendimento de todo o contexto histórico dos direitos, bem como, da percepção sobre a necessidade de seu papel na efetivação de tais direitos, visto que, tais sujeitos atuam diretamente com as políticas públicas nessa área.

Na concepção dos/as Conselheiros/as Tutelares da RPA 3B, os direitos humanos aparecem definidos da seguinte forma:

Seria o mais, as coisas básicas para sobrevivência. Para você dizer, você é digno, você é humano. Acho que direito humano é tudo que deixa a gente na plenitude do nosso, da nossa vida mesmo (Entrevistado 1).

Direitos Humanos são aqueles garantidos pelo pacto mundial dos direitos humanos né, que são aqueles direitos inerentes a saúde, educação né, a inviolabilidade do lar, a questão do direito a etnia, gênero, direito a raça (Entrevistado 2).

Direitos Humanos são exatamente a garantia de direitos (Entrevistado 3).

Direitos humanos para mim é a gente realmente ter uma política funcionando, funcionando para garantir realmente com que as pessoas tenham uma vida digna (Entrevistado 4).

Direitos Humanos na minha concepção, primeiro a parte da democratização, né. Democracia do direito voltado para todas as pessoas, independente, de raça, de credo, independente de orientação sexual. É justamente estender os direitos fundamentais a todas as pessoas. Partindo das primícias que se é ser humano, ele tem jus aquele direito (Entrevistado 5).

Ao tempo em que respostas se aproximam do significado geral dos direitos humanos preconizados na Declaração Universal, também revelam a dificuldade de contextualização de tal significância.

Como já citamos, a sociedade moderna tem uma dificuldade no que toca ao entendimento do significado dos direitos humanos, e isso ocorre devido à pluricidade de significados assumidos pelo contexto por ele envolvido.

Flávia Piovesan (2006) reforça essa perspectiva, ao retratar que as pluralidades dos significados dos direitos humanos reverenciam a importante compreensão do ser humano, sendo de fundamental importância a compreensão integral do seu desenvolvimento, ou seja, para se compreender a diversidade de contextos que circundam tais direitos, é necessário compreender o ser humano como um ser integral.

Tais palavras se reforçam nos estudos de Hannah Arendt (1979), ao retratar que tais direitos não são um dado palpável, e sim algo que se aproxima do abstrato, algo que é construído socialmente, uma invenção humana em constante processo de modificação, de construção e reconstrução.

O Direito Humano a Alimentação Adequada na Visão dos/as Conselheiros/as Tutelares

Acompanhamos através do capítulo 2 desta pesquisa, que o direito humano a alimentação aparece na história da humanidade atrelado a problemática da fome. A alimentação enquanto direito, se significa pelo simples fato de ser uma necessidade básica, ou seja, garantir o próprio direito à vida.

Valente (2002), reforça essa perspectiva ao considerar o direito humano a alimentação adequada como um direito básico, onde não seria possível discutir ou concretizar nenhum outro direito sem o direito a alimentação, afinal de contas, sua realização é indispensável para a vida.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, citada anteriormente e comumente mencionada neste trabalho, apresenta os primeiros passos para a alimentação enquanto direito. Em seus dois artigos, 3 e 25, o primeiro cabe a

interpretação de que para se ter vida, é necessário se alimentar, já o segundo aparece de forma explícita, sem necessidade de interpretação maior, acompanhamos:

Artigo 3 - Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo 25 - 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social (DUDH, 1948).

Posteriormente, no ano de 1999, a Organização das Nações Unidas definiu que o Direito Humano a Alimentação Adequada é realizado quando “cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção” (ONU, 1999, § 6º).

A partir de estratégias de prevenção e combate a fome, tratados e políticas públicas sustentam a manutenção e garantia de tal direito por responsabilização do Estado. Belik (2003), reforça a concepção de que o direito de se alimentar de forma regular e adequada não é fruto de merecimento, e sim de responsabilidade do Estado.

Corroborando com o exposto, Maluf (2011) determina que a garantia do direito a alimentação adequada deve ser concebida através de políticas públicas na área da segurança alimentar e nutricional (SAN), revelando uma série de desafios.

Tais desafios, de acordo com Nascimento et al (2009) acontecem devido a uma série de fatores, dentre eles: a) a desinformação sobre direitos de forma geral e a forma de exigí-los por parte da sociedade civil; b) a descrença nas instituições e instrumentos de proteção de direitos humanos e o distanciamento de tais práticas; c) a não informação sobre as obrigações das instituições e de seus agentes que devem por em prática os Direitos Humanos; d) o descumprimento de garantia de acesso aos serviços e às instituições públicas, bem como de planejamento, coerência e articulação entre as políticas de Direitos Humanos e Segurança Alimentar e Nutricional.

Então, baseado nesses desafios, fomos levados a questionar aos Conselheiros/as Tutelares da RPA 3B o que eles/as entendem sobre o direito humano a alimentação adequada, lemos a seguir:

Seria o direito que toda pessoa tem de se alimentar. Agora, não alimentar de comer, mas como a palavra diz, de se alimentar, de realmente ter um alimento que traga a propriedade, as propriedades que as pessoas, seres humanos precisam (Entrevistado 1).

Olhe o nosso país é um país em desenvolvimento né, eu considero que estamos ainda em subdesenvolvimento porque, nós conseguimos dar um passo muito grande há uns anos atrás na questão da segurança alimentar no nosso país, mas ao mesmo tempo é, por uma série de políticas que foram implementadas de segurança alimentar, políticas nutricionais, políticas de programas sociais, não foram suficientes para garantir a efetivação da saída da retirada da miséria absoluta desta população. Infelizmente ainda temos muitos casos de famílias que morrem, pessoas que morrem por falta de alimentação, por desnutrição proteica (Entrevistado 2).

Eu vejo que o direito a alimentação é fundamental, inclusive está constituído no Estatuto da Criança e do Adolescente que a criança tem esse direito à alimentação também. E eu vejo que a alimentação ela é primordial porque sem alimentação a gente não sobrevive e aí através da falta de alimentação adequada, vamos ter problemas de saúde e através de problemas de saúde acaba chegando ao falecimento, ao óbito. Então a alimentação ela é fundamental para que um ser, principalmente criança que está no processo de desenvolvimento, ela cresça saudável. Então eu vejo que a alimentação ela é fundamental e de extrema prioridade para uma criança e para um adolescente (Entrevistado 3)

Eu acredito que hoje isso está sendo violado, né porque direitos humanos é para garantir a dignidade das pessoas, isso não está sendo garantido, quando a gente tem hoje principalmente hoje, essa questão do desemprego, né. Então as pessoas tão sendo vítimas. Por conta desse desemprego elas não tem como garantir uma alimentação digna para sua família. Isso prejudica tanto o desenvolvimento da, da criança, de um adolescente em tudo, porque se não está bem alimentado não tem como ter um bom aprendizado e um bom desenvolvimento, né. Então eu vejo nessa questão, nessa violação do próprio governo, né (Entrevistado 4)

Na minha concepção a gente não pode falar de direito humano a alimentação sem tirar o direito a vida né. Porque sem a gente se alimentar, se a gente não tem uma boa alimentação, conseqüentemente a gente vai ter um problema de saúde, pode vim até a óbito. Então na minha concepção é um direito fundamental, que está ali elencado junto no mesmo patamar da vida, da saúde. É um direito realmente fundamental (Entrevistado 5).

Na interpretação de tais respostas, observamos que o Entrevistado 1 em seu depoimento, se aproxima da discussão de Josué de Castro, já aqui proferida, no que diz respeito a problemática da fome relativa, a qual, se revela a partir da alimentação baseada em alimentos de baixo valor nutricional, que caracteriza um problema moderno

da fome, onde os indivíduos tem a ilusão de estarem bem alimentados, quando na verdade, estão sendo vítimas da agricultura capitalista e das indústrias de alimentos.

O Entrevistado 2 direciona sua resposta para uma perspectiva de avanços e retrocessos no campo das políticas públicas, o que retoma a implementação de programas de assistência e transferência de renda que contribuíram para a erradicação da fome e miséria no Brasil, porém, o mesmo ressalta que tais problemas ainda se fazem presentes.

Os entrevistados 3 e 5, enfatizam a importância de tal direito, considerando o DHAA como um direito fundamental e associando o mesmo ao direito a vida e como algo básico, para eles, o direito a alimentação é crucial para o desenvolvimento da criança e do adolescente e sua ausência, bem como, o descumprimento do mesmo, poderá levar ao óbito.

Por fim, o Entrevistado 4, associa o direito a alimentação adequada com o desemprego, revelando a perspectiva da falta de renda no cumprimento de tal direito, sendo assim, passíveis de vulnerabilidade.

Sendo assim, se torna possível analisar que os relatos dos sujeitos entrevistados atingem diversos campos de dimensões no que toca ao direito humano a alimentação. De certa forma, as respostas se aproximam da perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional, quando relacionados aos seus objetivos de sanar a fome em suas diversas complexidades, garantir a alimentação adequada e envolver políticas públicas que complementem a renda.

As Violações de Direitos Humanos na RPA 3B e suas estratégias de identificação

Inúmeras violações chegam cotidianamente ao Conselho Tutelar que foi objeto de estudo desta pesquisa, violações que podem ser classificadas quanto ao direito violado, ao agente violador, ao tipo de denúncia, etc. De toda forma, a variedade de violações contra crianças e adolescentes são extensas, e de uma certa maneira, uma violação sempre vem acompanhada de outra, ou na verdade, não se trata apenas de uma violação.

Não buscaremos aqui, mostrar a realidade de tais violações em termo de quantidade, mas sim, através da percepção dos próprios sujeitos que atuam no Conselho Tutelar. A partir disso, questionamos aos nossos sujeitos entrevistados a respeito dos casos de violações que eles acreditam serem o mais frequente, independentemente do tipo

de violação, de como chega a denúncia ou do agente violador. Obtivemos as seguintes confissões:

Falta de vagas nas escolas. Isso é em torno de 1/3 dos números de violação que a gente tem. É falta de vagas nas escolas e principalmente nas creches (Entrevistado 1).

Hoje a maior violação que está chegando aqui é a falta de oferta de vagas, a violação de direito a educação, hoje é o maior público. Em seguinte nós temos, maus tratos, abandono e abuso sexual (Entrevistado 2).

O que mais chega aqui é falta de educação, falta de oportunidade escolar, falta de vagas escolar, escolas e creche. Esse está sendo o maior. O segundo hoje é maus tratos, o terceiro eu posso considerar o abuso sexual, o quarto eu posso considerar a alienação parental (Entrevistado 3).

Hoje, hoje educação. Educação. Falta de vagas nas escolas. Falta de vagas. Falta de compromisso do município porque já está ciente há mais de dois anos. O Conselho já deu até soluções, né, de como resolver e não existe, não existe boa vontade, interesse mesmo do município de já ter resolvido, porque há dois anos estamos mostrando aonde está a falha e como pode se resolver e nada é feito (Entrevistado 4).

Que a gente recebe infelizmente é a negligência. A negligência ela chega a ser até é maior do que os maus tratos em termos de demanda, porque existe aí um fator bem diferenciado. A negligência a gente vê como o deixar de fazer. Infelizmente a negligência ela está muito mais presente do que até mesmo outras violações como os maus tratos, é ...como a própria é....violência sexual, como a exploração sexual. A questão da negligência é bem mais forte (Entrevistado 5).

Percebe-se então, que a violação de direito humano de crianças e adolescentes que mais aparece no Conselho Tutelar da RPA 3B é relacionada ao campo da educação, no que diz respeito a falta de vagas em escolas e creches, seguido de outras violações frequentes como maus tratos e abuso sexual. É possível perceber também que na fala dos entrevistados, aparecem casos como negligência e alienação parental que, apesar de não serem as mais frequentes, não deixam de ser violações e demandam atenção por parte do Estado.

O Entrevistado 4, denota que a falta de vagas nas escolas é uma violação de direito recorrente, e que o Estado não desperta o interesse em sanar tal problemática, ou seja, mais uma vez a falta de responsabilização por parte do Estado se faz presente e a ausência do controle social também.

Dá se discute a importância de ações baseadas no efeito da democracia, pois, como define Bobbio (2005, p. 135) “a democracia designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo”. Logo, infere-se que a participação social tem peso nessa problemática levantada pelo Entrevistado 4, pois, o exercício do controle social fortalece a política pública, a medida que torna mais adequada as necessidades do coletivo, na medida que pressiona o Estado na efetivação de tal política.

Nessa perspectiva, é fundamental o exercício do rompimento da cultura autoritária presente nas formas de gestão democráticas, tal contradição ainda se faz presente na realidade das políticas públicas. O que se percebe é que os governos, concordam com a participação social de uma forma que se aproxima da teoria, porém, na prática, a realidade se faz diferente.

O que está diretamente vinculado a dificuldade de percepção sobre o campo da SAN e do DHAA em sua amplitude. Fato que pode ser identificado nas falas dos sujeitos desta pesquisa ao reportarem à Educação como o principal lócus responsável pelos casos de violação de direitos no território estudado. A impossibilidade de realizar a matrícula, portanto, a ameaça do não acesso à escola, supostamente resumem a forma como a Educação se materializa como uma política violadora de direitos. No entanto, cabe destaque o fato de que os riscos vivenciados neste espaço devem ser percebidos não apenas em termos do acesso, mas também da qualidade. Este é o caso da vinculação entre a Escola e o DHAA.

Em síntese, faz-se relevante pontuar que as violações de direitos não acontecem de forma desvinculada, que não se esgotam de imediato e que não são passíveis de dissociação. É possível estar na escola e ter outros direitos humanos violados. A Escola historicamente foi fator de proteção e de ameaça para crianças e adolescentes, para além de todas as possibilidades de se refletir sobre proteção ou violação de direitos no espaço da escola de modo específico ou da educação de modo geral, nos deteremos a dois aspectos: a merenda escolar e a educação alimentar e nutricional.

Em relação a primeira, há um longo histórico de escândalos e denúncias vinculadas a presença de alimentos inapropriados para o consumo de crianças e adolescentes nestes espaços. Os casos de desvio de recursos, de crianças que deixam de ir para escola pela ausência dos alimentos, o caso de alimentos enlatados e/ou estragados, são alguns dos exemplos que poderiam ser citados. No entanto, gostaríamos de ressaltar aqui o fato de que houve uma polemica recente relacionada à qualidade dos alimentos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Recife às crianças na rede municipal,

a referência era em relação ao fornecimento de biscoito, refresco, pipoca e achocolatado.

Este é um fato que precisaria ser apurado nos diferentes territórios e caso comprovado, se caracterizaria como uma forma de violação do DHAA. A repercussão do caso aparentemente ganhou mais espaço nos blogs e jornais do que no campo do controle social. Aparentemente não há um estranhamento em relação a esta situação. Este é um quadro que se repete em outras políticas como a da Assistência social nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, projetos sociais de esporte, cultura e lazer, entre outros. A dimensão da educação nutricional não é conhecida ou tomada como relevante.

A partir dessas discussões problematizadas em relação às demandas recorrentes, democracia e controle social, procuramos saber também, se o Conselho Tutelar em questão, utiliza-se de estratégias para a identificação de violações no território, acompanhamos:

Elas chegam direto, mas a gente usa de estratégias. Um exemplo é a denúncia que chega através do disque 100, é uma situação que pode ser ou não uma violação. (Entrevistado 1).

Fazemos. Fazemos através de palestras. Nós vamos através das escolas, vamos dar uma palestra lá para os pais sobre Alienação Parental, por exemplo. Aí a gente dá a palestra sobre Alienação Parental, aí no final da nossa palestra aí agora a gente diz: o Conselho Tutelar ele é um órgão de garantia de direito e atuamos dentro dos seguintes bairros, informamos os bairros que nós temos na nossa RPA e aí falamos para eles que tem o Conselho Tutelar que vai garantir o direito daquela criança. E informamos também que existe um canal de denúncia se a pessoa não quer ir diretamente no Conselho Tutelar que é o Disque 100 (Entrevistado 3).

Normalmente o Conselho é acionado né. Agora por exemplo, hoje a gente tem uma violação bem explícita em todo o Recife né, que é a questão da educação, a falta de vaga. E a gente está assim fazendo, como já foi representação no ministério público da educação, já teve audiência. A prefeitura recorreu, aí a gente está realmente mostrando a comunidade fazendo um trabalho de divulgação, já reunimos mães, fomos para o fórum, então, porque essa violação ela está sendo assim persistente (Entrevistado 4).

A gente faz um trabalho de visita domiciliar também, certo. Por exemplo, quando um conselheiro não está, ele deve estar externo fazendo alguma visita domiciliar ou ele deve estar participando de alguma reunião. E aí a gente também, nós damos palestras né, é uma coisa que a gente também prioriza muito a questão da palestra em colégios falando sobre bullying, falando sobre violência sexual, abuso sexual, exploração sexual. (Entrevistado 5).

Os/As Conselheiros/as Tutelares, enfatizaram que normalmente as denúncias chegam por meio da procura, ou seja, a sociedade costuma procurar o Conselho Tutelar para registrar uma determinada denúncia.

Mas, a partir desses trechos, percebe-se que os/as Conselheiros/as Tutelares utilizam de algumas estratégias para estarem identificando as violações no território da RPA. Uma delas, refere-se ao desenvolvimento de palestras em escolas, no que toca a conscientização de pais e alunos sobre um determinado tema.

Tal estratégia se apresenta enquanto o fortalecimento da comunidade local, e contribuem para as discussões apresentadas a pouco sobre controle social, visto que, são nesses

espaços autônomos de debate que as propostas a serem apresentadas ao governo são amplamente discutidas e formuladas. Nestes espaços, diversos segmentos da sociedade discutem o que esperam das políticas públicas e da sociedade em que vivem, aprendem a dialogar e a respeitar outros pontos de vista, constroem interesses coletivos e definem propostas que, no diálogo posterior com governos, serão apresentadas e defendidas (PÓLIS, 2008).

Nesse sentido, as escolas as quais são realizadas as palestras dos sujeitos entrevistados, se caracterizam enquanto espaços autônomos de debate, ou seja, enquanto um local propício para o desenvolvimento de propostas para servirem como forma de pressão de uma determinada problemática.

Outro tipo de estratégia apontada pelos sujeitos entrevistados, que não diretamente se trata de uma ação específica do Conselho Tutelar, foi o Disque 100. Tal serviço, aparece enquanto estratégia do Estado no que diz respeito à prestação de socorro dos direitos humanos. O Disque 100, funciona diariamente, 24 horas e tem o objetivo de receber, examinar e encaminhar denúncias e reclamações sobre violações de direitos humanos. Também trabalha na resolução de conflitos sociais, podendo atuar diretamente ou em articulação com outros órgãos públicos e organizações da sociedade (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2018).

O Disque 100, conta ainda com um canal específico para o atendimento voltado para a criança e o adolescente, pactuando com o conselho tutelar e outros serviços do Sistema de Garantias dos Direitos, previstos no Estatuto da Criança e Adolescente.

Mostraremos a seguir, os dados coletados no ano de 2017, de acordo com os estados do Brasil, no que toca ao número de denúncias recebidas pelo serviço no canal específico da criança e do adolescente.

Quadro 8 – Denúncias coletadas pelo Disque 100

Disque 100 - Ano 2017 - Número de denúncias CeA por UF, por mês														
UF	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL	%
AC	22	12	27	16	20	24	25	29	17	16	21	11	240	0,29%
AL	83	86	120	110	115	92	98	95	89	98	84	82	1152	1,37%
AM	133	173	217	217	186	198	221	241	196	171	133	153	2239	2,66%
AP	12	20	12	11	18	11	20	11	15	12	17	12	171	0,20%
BA	317	392	479	463	513	397	425	403	426	383	382	348	4928	5,86%
CE	275	300	363	367	380	371	337	394	355	304	254	270	3970	4,72%
DF	118	166	220	174	185	157	170	157	173	192	146	136	1994	2,37%
ES	124	116	160	144	131	127	139	152	123	123	97	97	1533	1,82%
GO	153	215	248	208	258	225	186	216	212	195	204	203	2523	3,00%
MA	158	207	213	239	274	272	246	229	217	199	183	167	2604	3,10%
MG	467	647	773	749	781	720	631	674	726	771	745	659	8343	9,93%
MS	117	155	172	111	143	132	131	147	219	126	125	91	1669	1,99%
MT	76	95	111	95	121	114	92	103	110	88	96	84	1185	1,41%
PA	138	196	194	224	260	219	219	210	195	180	181	143	2359	2,81%
PB	137	138	198	183	176	124	162	150	143	139	123	136	1809	2,15%
PE	200	235	278	310	325	256	240	284	281	308	251	254	3222	3,83%
PI	61	101	113	101	116	124	85	115	91	80	72	71	1130	1,34%
PR	230	305	370	301	300	270	325	294	324	327	297	274	3617	4,30%
RJ	611	752	953	795	840	786	775	819	879	792	737	657	9396	11,18%
RN	134	164	166	148	181	142	155	208	175	145	130	173	1921	2,29%
RO	35	68	71	64	70	71	68	77	70	67	49	55	765	0,91%
RR	4	10	12	14	12	10	5	15	12	13	6	10	123	0,15%
RS	190	266	363	262	292	251	226	329	302	262	246	258	3247	3,86%
SC	161	197	278	221	233	197	247	271	273	247	255	217	2797	3,33%
SE	78	121	89	97	92	63	79	106	82	80	91	65	1043	1,24%
SP	1184	1511	1721	1406	1499	1306	1303	1409	1470	1436	1363	1284	16892	20,10%
TO	15	33	32	32	40	26	19	28	23	28	26	21	323	0,38%
NA	129	96	92	130	88	235	256	263	344	300	338	583	2854	3,40%
TOTAL	5362	6777	8045	7192	7649	6920	6885	7429	7542	7082	6652	6514	84049	100,00%

Fonte: Ministério dos Direitos Humanos, 2018

Nota-se que o serviço recebeu um total de 84.049 denúncias no ano de 2017, sendo 3.222 correspondentes ao estado de Pernambuco, que representou 3,83% das denúncias do país, tendo maio como o mês mais movimentado.

Em relação ao ano anterior, o número superou em 10%, mas é importante destacar que, muitas denúncias envolvem mais de um tipo de violação e mais de uma vítima. Foram contabilizadas 130.224 crianças e adolescentes vítimas de violações em 2017 e 166.356 casos de violações. O maior número de denúncias envolve crianças entre 4 e 7 anos de idade e em 45% das vezes ocorrem na casa da vítima. O tipo de violação mais reportada foi negligência, com 61.416 casos, seguida de violência psicológica, com 39.561, e violência sexual, com 20.330 casos (DINIZ, 2018).

A partir desses dados, é possível perceber que ao mesmo tempo em que as políticas públicas na área da infância avançam nessa perspectiva de coleta de dados, tem sua deficiência revelada quanto a garantia de proteção integral de crianças e adolescentes, pois, como vimos, o número de denúncias aumentou em 10%, o que significa dizer que, o aumento do número de denúncias também pode estar relacionado com aumento de usuários perante ao serviço do Disque 100.

A percepção dos/as Conselheiros/as Tutelares frente a Violação do Direito Humano a Alimentação

Como vistas a resposta do objetivo geral desta pesquisa, procuramos saber dos sujeitos entrevistados a respeito das violações específicas no campo da alimentação, se elas aparecem no Conselho Tutelar e como se encontram percebidas por tais profissionais.

Aparece sim, a gente chama de uma situação de extrema vulnerabilidade social. Quando a gente identifica aquela família, ela não tem nem condições de subsistência, de prover o próprio alimento (Entrevistado 1).

Muito, muito, muito. Muitas famílias que vinham aqui no conselho tutelar, a grande parte delas eram pessoas que estavam em processo de miséria absoluta dentro daquelas condições de fome. Pessoas inclusive com desnutrição, passando miséria mesmo, não tinha nem o que comer dentro de casa (Entrevistado 2).

Chega, chega. Inclusive ontem eu fiz um acolhimento de uma família que foi de uma mãe com 4 filhos que essa mãe ela não tem renda nenhuma. E aí quando eu cheguei no local e vi a situação, muito pobre dessa dessa família, muito vulnerável, renda nenhuma, ela pega dentro da mata, frutas, alguma coisa para poder alimentar seus filhos. Ela pega inclusive, animais dentro da mata para poder matar e cozinhar, para poder se alimentar. Meu amigo é uma situação de extrema pobreza mesmo (Entrevistado 3).

Chega. Porque normalmente a gente tem, tem realmente essa questão da falta de alimentação. Está desempregado, o pai e a mãe. As vezes a mãe é solteira e não pode trabalhar porque não tem com quem deixar os filhos por conta dessa falta de vaga mesmo em creche (Entrevistado 4).

Mas a gente vê muito essa questão da carência dos alimentos, não só alimentos, da forma do feijão, do arroz, da carne, mas como um todo. Quando os pais deixam de suprir as necessidades básicas da criança. E a principal necessidade realmente é a alimentação (Entrevistado 5).

No discurso dos entrevistados, é perceptível que a violação do direito humano a alimentação aparece vinculado à ausência do alimento, diretamente ligada com a questão da vulnerabilidade social. Significa dizer que, a problemática da fome ainda é uma realidade e aparece de acordo com a perspectiva de Josué de Castro, atrelada à questão social.

A população brasileira confirma uma tendência marcada em toda sua trajetória histórica, a de um país demarcado pelas diversas formas de desigualdades, seja na questão da distribuição de renda, oportunidades e acessos, saúde, moradia, etc. As políticas de combate a fome não são tratadas com a devida atenção por parte do Estado, e são sempre negligenciadas, mesmo com a concepção da Segurança Alimentar e Nutricional em tornar tal responsabilização mais acentuada, o fenômeno da fome ainda não é visto em sua amplitude, logo, tem seu enfrentamento baseado na fragilidade de políticas compensatórias e fragmentadas.

Um outro ponto que podemos mencionar, volta-se a uma perspectiva familista, de responsabilização da família e do ambiente doméstico como o principal lócus de violação do DHAA. Nós ainda percebemos a violação do direito humano a alimentação vinculada essencialmente às situações onde há ausência de alimento: Nas denúncias de Maus Tratos encaminhadas pelo Ministério Público para o Judiciário, a alimentação é um demarcador essencial para a qualificação das situações. Idosos, crianças, pessoas com algum tipo de deficiência negligenciados, sem acesso regular a alimentos, este é o teor principal das denúncias.

Isto é importante, em alguma medida fortalece a política, mas ainda é muito pouco, é restritivo. Precisamos ir além da compreensão do senso comum, precisamos em alguma medida incorporarmos o alimento (desde o acesso a terra para a produção até a distribuição) enquanto potência para complexificar outras ações.

A título de exemplo, os pais podem alimentar seus filhos com alimentos que não contém o valor nutricional adequado para seu desenvolvimento, ou seja, se uma família alimenta uma criança apenas com biscoito, isso pode ser considerado uma violação? A resposta é sim. Isto só acontece no ambiente familiar? A resposta é não. Como afirmamos anteriormente as outras políticas acabam também atuando como violadoras de direitos, ainda quando garantem o acesso ao alimento, mas não refletem a qualidade do que é ofertado.

Tal reprodução não se limita, portanto ao ambiente familiar, casos desse tipo acontecem de forma constante no Brasil, nas escolas públicas. Como anteriormente

citado, onde, as merendas escolares que são distribuídas não contêm valor nutricional adequado, implica dizer que são reflexos da sociedade de consumo. Sobretudo, quando apontamos a produção de alimentos com baixo valor nutricional.

Nessa situação, o Estado é o próprio agente violador do direito à alimentação, visto que, como vimos no capítulo 2, a distribuição da merenda escolar é realizada através de uma política pública, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

No tópico anterior, vimos que o caso de violação campeão foi a falta de vagas nas escolas, demanda relacionada com o campo da educação, então é possível perceber que existe uma conexão entre o direito violado e o espaço onde ocorre a violação. No caso das violações de direitos humanos ligadas a questão da alimentação, tal perspectiva se encontra atrelada principalmente à família, afinal de contas, os pais são os responsáveis mais próximos por essas crianças e adolescentes, como pontuou o Entrevistado 5.

Então, é importante trazer esta discussão, de que, as violações do direito humano a alimentação, podem estar vinculadas de forma direta com os campos que envolvem a família, ou seja, a partir do momento em que a família não fornece o alimento para aquela determinada criança ou adolescente se alimentar, essa família, de certa forma, está praticando uma violação que pode ser entendida como uma violação de negligência e/ou maus tratos.

A partir disso, faz-se relevante pontuar a respeito da compreensão de que as violações de direitos não acontecem de forma desvinculada, que não se esgotam de imediato e que não são passíveis de dissociação. Porém, as percepções dos sujeitos entrevistados se relacionam a violação do direito humano a alimentação vinculada essencialmente às situações onde há ausência de alimento.

Logo, faz-se relevante destacar que, essas violações no campo da alimentação atreladas ao cuidado familiar, remetem as discussões a partir da Sociedade de Consumo e sua característica de despertar o consumismo por meio da mídia e outras vertentes. Ou seja, as armadilhas propiciadas pelo consumo podem influenciar não apenas as crianças e adolescentes enquanto sujeitos vulneráveis à exposição publicitária, mas também as famílias. No que diz respeito a negligência ou maus tratos, não se identifica essa violação na televisão por exemplo, de modo que a família apesar de estar cometendo uma negligência não consegue identificá-la. No entanto, apesar de identificar a influência da mídia na construção de discursos de insegurança alimentar, atenuados por uma

perspectiva de acesso aos alimentos, destaca-se o empoderamento desse sujeito consumidor/a partir da politização deste/a.

Um outro ponto que podemos mencionar, retrata-se da questão da qualidade do alimento. A título de exemplo, os pais podem alimentar seus filhos com alimentos que não contém o valor nutricional adequado para seu desenvolvimento, ou seja, se uma família só alimenta uma criança apenas com biscoito, isso pode ser considerado uma violação? A resposta é sim, afinal de contas, as violações acontecem em outras vertentes e não só apenas vinculados à ausência do alimento.

Tal reprodução não se limita ao ambiente familiar, casos desse tipo acontecem de forma constante no Brasil, nas escolas públicas, onde, as merendas escolares que são distribuídas não contém valor nutricional adequado, implica dizer que são reflexos da sociedade de consumo. Sobretudo, quando apontamos a produção de alimentos com baixo valor nutricional.

Nessa situação, o Estado é o próprio agente violador do direito a alimentação, visto que, como vimos no capítulo 2, a distribuição da merenda escolar é realizada através de uma política pública, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Vale destacar que, as políticas públicas no campo da alimentação são de certa forma ainda muito recentes, tais discussões representam conceitos ainda em construção no Brasil. Azevedo (2009) retrata uma linha do tempo que a questão da fome surge nas políticas públicas no início do século XX, a SAN aparece nos anos 1980, a soberania alimentar e o direito humano à alimentação adequada, nos anos 1990, assim como a alimentação saudável e sua longa trajetória.

Mas, é importante para esta pesquisa evidenciar que, tais discursos apresentados se relacionam com a não percepção das novas violações de direitos provenientes da sociedade de consumo, ou seja, algumas possibilidades podem ser deduzidas em questão: a) tais violações não são percebidas pela sociedade e conseqüentemente não chegam ao Conselho Tutelar constantemente; b) tais violações não são percebidas pelos/as Conselheiros/as Tutelares e por isso não foram citadas de imediato; c) tais violações não acontecem no território da RPA 3.

Antes de partimos para essa análise, faz-se necessário pontuar que tais violações são consideradas invisíveis por que se apresentam enquanto novas formas de violação, pois em seu contexto, são mascaradas de alguma forma. A exemplo de tais violações, podemos citar a questão da publicidade infantil, que, como pudemos acompanhar no capítulo 3, dribla as legislações e possuem o poder de persuasão ao tocar no imaginário

da criança despertando assim seu desejo de consumo. As leis que regem são constantemente ameaçadas em detrimento da posição liberal em favor do mercado, passando por cima dos órgãos de proteção ao consumidor.

O exercício da publicidade em si encontra legitimação na nossa ordem constitucional na medida em que está fundamentada nos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa. A publicidade qualificada de comercial é aquela relacionada diretamente ao mercado de consumo, que objetiva o comércio de produtos e serviços. O fato de a publicidade comercial ser baseada em princípios constitucionais não significa, em absoluto, que não possa ser limitada, principalmente em relação a outros princípios de proteção da dignidade da pessoa humana e, sobretudo, da proteção integral e prioritária da criança e do adolescente (JUNIOR; SOUZA, 2016).

Como as violações do direito humano no campo da alimentação tem como principal causa associada a ausência do alimento, devido a nossa perspectiva histórica de uma país com um grave problema de fome, alimentar-se de refeições com baixo valor nutricional aparenta não ser um problema, porém, diversos efeitos são causados a partir de tal percepção, dentre eles podemos citar a questão da obesidade infantil.

Não só a obesidade infantil, mas outros problemas são acarretados a partir dessa problemática, hipertensão, diabetes, se caracterizam enquanto uma nova expressão de violações de direitos humanos nos campos da alimentação e saúde. As violações de direitos humanos no campo da alimentação têm sua afirmação a partir de diferentes vertentes, as mudanças na relação espaço-tempo características da sociedade moderna/hipermoderna, que se materializam na redução do convívio familiar desamparo estatal, veículos de comunicação mais acessíveis e com estratégias de cooptação dos/as consumidores cada vez mais violentas, há ainda relação com as mudanças no ambiente escolar e as decorrências da classe social (DEZAN, 2015).

As constantes mudanças da sociedade contemporânea, caracterizada pelo aumento de tecnologias de comunicação e informação, impulsionam o processo de mudança comportamental no Brasil e no mundo. A globalização contribuiu para mudanças de estilos de vida e através dos meios de comunicação determina a conduta da sociedade. Estas mudanças, de estilo de vida e de hábitos alimentares, são fatores que justificam o crescente aumento do número de indivíduos em estado de obesidade (ROSENBAUM, 1998).

Nos dias atuais, a rotina da alimentação é caracterizada pelo pouco tempo para preparo e consumo de alimentos, o que leva à emergência de alimentos do tipo fast

food, que determina técnicas de conservação e preparo, agregando tempo e trabalho (CAMPOS, 2004). Tais mudanças afetam a qualidade dos alimentos produzidos e industrializados, na tentativa de adequar a alimentação ao ritmo acelerado do dia-a-dia, as escolhas e os hábitos de consumo passaram a apontar para alimentos de rápido preparo e considerados mais "práticos" (FRANÇA et al., 2012).

Então, além da principal causa de efeito de interpretação de tais violações serem atreladas a fome, pudemos perceber uma série de fatores que contribuíram para essas violações e para sua invisibilidade. Ao voltarmos para a análise indagada anteriormente neste tópico, concluímos que o item c) se torna improvável, pelo fato de que, tais violações estão atreladas a um contexto social, no que toca a caracterização da sociedade moderna.

Os itens a) e b) tem sua probabilidade vinculada ao fato de que o órgão do Conselho Tutelar é representado a partir de seu contato com a comunidade, ou seja, é pertinente dizer que a relação entre o Conselho Tutelar e a sociedade ocorre de forma direta, visto que, os representantes do Conselho atuam frente a frente com o público, caracterizando-se enquanto burocratas de nível de rua, por estarem na ponta da política pública.

Nesse caso, a invisibilização de tais violações compete tanto à sociedade civil quanto ao próprio Conselho Tutelar, pois, atrela-se ao fato de que a sociedade civil não está suficientemente organizada para a percepção da política da segurança alimentar e nutricional, e o Conselho Tutelar encontra-se frágil para a caracterização de violações de direitos que envolvam a SAN, muito pelo caráter multidimensional, mas também pela dificuldade de intersetorialidade das políticas. Questões que esbarram na limitação das ações cotidianas e a formação profissional podem ter influencia sob tal cenário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Humano a Alimentação Adequada tem sua efetivação ainda como um desafio. O que diz respeito à relação Sociedade-Estado e Mercado no processo de promoção e efetivação dos direitos sociais.

Na perspectiva da relação Estado-Sociedade, o desafio se materializa entre outros aspectos através da discricionariedade e, portanto, da atuação (ou da não atuação) dos/as sujeitos das diferentes políticas, neste campo, esta pesquisa se voltou para a atuação dos/as Conselheiros/as Tutelares em sua execução para garantia, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A perspectiva aqui defendida aponta para o fato de que em alguma medida, estes agentes exercem funções públicas, e atuam como a materialização da representação do Estado para os sujeitos, espécie de viabilizadores/as dos direitos e acesso a recursos, socializadores/as das informações pertinentes a esses direitos às demandas da população.

Ressaltamos que esta reflexão não exime o Estado do provimento das condições efetivas de trabalho e ação, é ele o responsável pelas ofertas, pela garantia de que os direitos se efetivem através das políticas públicas com o devido dimensionamento orçamentário e de Recursos Humanos. Esta é uma responsabilidade partilhada.

Neste trabalho buscamos apontar para o fato de que, atuando nos territórios, há um papel importante a se cumprir no sentido de fortalecimento das políticas públicas, seja pela efetiva implementação, seja pelo processo referente a exigibilidade dos diferentes direitos. Desta forma a ação deve se voltar para a perspectiva de constituição de sujeitos e territórios políticos, com capacidade de se perceberem como sujeitos de direitos e de exigir-los.

O território existe e se materializa em sua diversidade, e muitas vezes as dificuldades à ação, através da crescente demanda de acesso e de procedimentos, faz com que se garanta a execução de processo e procedimentos burocráticos com baixa incidência sobre as vidas das famílias e dos territórios.

Desta forma passamos a construir uma narrativa sobre ausências, "a rede não existe", "não há intersetorialidade", isto se caracteriza como um risco para o movimento de fortalecimento das políticas públicas. É necessário complexificar este debate.

Neste sentido, tomamos a perspectiva da burocracia de nível de rua para compreender como podemos pensar o campo de efetivação de direitos e implementação

das políticas a partir de diferentes movimentos, que não se resumam apenas à relação das prerrogativas legais e recursos físicos e humanos. Nos interessou analisar também a capacidade destes sujeitos perceberem e atuarem em uma perspectiva intersetorial relacionada à capacidade de adensar questões sobre o DHAA nos territórios, criando um campo fértil para a dimensão da exigibilidade.

Trouxemos para o debate não apenas o processo político de criação do DHAA, mas também a perspectiva do consumo como uma das expressões da sociedade moderna.

Isto porque compreendemos que as violações de Direitos Humanos de crianças e adolescentes se apresentam como acontecimentos cotidianos, e tornam-se cada vez mais complexas dentro do contexto de uma sociedade de consumo. E se Estado, Sociedade e Famílias configuram-se como atores corresponsáveis pela Proteção Integral destes sujeitos, devem em alguma medida ter condições de perceber esta complexidade.

Então, esta dissertação se voltou para o aprofundamento do debate e compreensão sobre os caminhos e desafios para a efetivação do DHAA de crianças e adolescentes. Tomou este público considerando a doutrina de proteção integral, o que os coloca em uma perspectiva de prioridade absoluta para o atendimento a seus direitos.

Como objetivo geral esta pesquisa se propôs a analisar a percepção por parte dos/as Conselheiros/as Tutelares da cidade do Recife sobre a violação do direito humano a alimentação de crianças e adolescentes a partir das práticas da sociedade de consumo. Os dados aqui apresentados foram referentes a uma RPA específica, e a um único conselho tutelar, o referente à RPA 3B.

Este reordenamento se mostrou essencial para o processo de levantamento e análise dos dados, que foram obtidos através de entrevistas a partir de um roteiro semiestruturado, que posteriormente foram analisadas. Os resultados mostraram que o Conselho Tutelar é um órgão que desempenha função primordial na garantia dos direitos das crianças e adolescentes apesar de sua fragilização. Os/As Conselheiros/as Tutelares revelam dificuldades quanto à percepção dos novos tipos de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes provenientes da Sociedade de Consumo ao atrelarem o direito humano à alimentação à ausência do alimento, apontando para uma real necessidade de atenção por parte do Estado e controle social.

Em relação aos resultados alcançados, sintetizados acima, destacamos:

1 - Sobre a percepção dos CT's sobre a violação do direito humano a alimentação de crianças e adolescentes:

Identificamos que a percepção dos CT's sobre as formas de violação do DHAA se voltam para a ausência de alimentos, ou a sua insuficiência. O que nos permite inferir que se encontra ainda bastante demarcada a representação da Fome como principal expressão da violação do DHAA.

Em alguma medida encontramos uma projeção destas violações para o espaço doméstico, para a família, com uma vinculação profunda à ausência ou escassez de renda. Associamos a este movimento a projeção de uma perspectiva familista, ainda que não consciente, por parte destes sujeitos.

Percebemos no conjunto das narrativas a referência a relações familiares desorganizadas e aos problemas relacionados à economia familiar das famílias pobres, que acabam sendo identificadas como impulsionadoras dos casos de violação do DHAA expressas no território. Este é um aspecto que precisa ser problematizado ainda que não haja por parte dos CT's uma responsabilização das famílias em relação a incapacidade de provimento deste direito.

A análise das entrevistas demonstrou que foi unanime a responsabilização do Estado por esta incapacidade percebida por eles em relação ao provimento de alimentação regular aos seus membros. No entanto, precisamos que os/as burocratas de nível de rua consigam ir além desta expressão da violação do DHAA.

Sobre este aspecto, acreditamos que isto tem um impacto imediato para a limitação das possibilidades de efetivação desta política, uma vez que parte da sua complexidade se perde ao reportarmos a ela, de modo quase específico, a prerrogativa do acesso ao alimento.

São estes agentes públicos ou com funções públicas que "dão nome e cara" as situações vividas nos territórios para dentro do Estado, acolhem, escutam, registram, encaminham, acompanham dando materialidade a caminhada de cada um e cada uma na busca/ acesso a seus direitos.

A ação dos CT's é territorializada, chega onde moram as crianças e suas famílias, onde se come, se compra ou se produz a comida. Acreditamos ser este um caminho profícuo à compreensão de que as violações de direitos não acontecem de forma desvinculada, que não se esgotam de imediato, que não são possíveis de dissociação.

Como buscamos apontar neste trabalho, há um risco posto nesta associação direta e imediata da FOME - COMIDA (da resolução da insegurança alimentar através da superação da fome, o que supostamente nos passa a mensagem de que o indivíduo

tendo acesso ao alimento, passe da insegurança para a segurança alimentar). Se a formulação é esta, a resposta a ela é invariavelmente a oferta de alimentos, o que certamente produz um efeito sobre a fome, e é importante que se produza, porque há pressa na fome, mas muitas vezes o acesso ao alimento não é o suficiente para fazer com que a criança, adolescentes e suas famílias estejam seguros.

Precisamos refletir sobre quais são os alimentos disponíveis ou desejados. Sobre o impacto de aspectos como o tempo e a publicidade tem interferido no tipo de alimento que consumido ou desejado.

Para a população em geral, a principal forma de aquisição dos alimentos se dá através da compra destes no mercado, e neste caso a reflexão que se processa no campo do Direito Humano a Alimentação Adequada/DHAA não acontece dissociada de ações estruturantes, com vistas a efetivar os direitos relativos à cidadania. A falta de renda, ou outra forma capaz de assegurar o acesso para satisfazer o mínimo necessário às famílias, o Estado deve assumir seu lugar e encontrar caminhos para a realização deste direito.

Ainda em relação a este aspecto gostaríamos de destacar que compreendemos que este é um desafio que se coloca para os agentes públicos ou com funções públicas como um todo que lidam com esta política. Começam a se adensar estudos que procuram desmontar sobre o impacto das percepções de agentes vinculados às diferentes políticas sobre a possibilidade ou não de efetivação de direitos e da existência do Estado de forma democrática.

No caso do combate à fome, a estruturação de uma política pública é o resultado de um processo histórico de múltiplos enfrentamentos na sociedade. A forma de se perceber o problema e de se construir uma narrativa sobre ele é uma das expressões destas disputas cotidianas, entre atores (indivíduos, grupos, organizações e coletividades) com interesses bastante complexos. Estes embates dizem respeito a forma de tratamento que será dado para os conflitos resultantes de formas muito distintas de apropriação de recursos escassos, geralmente identificados como riqueza, poder e prestígio e todos os seus instrumentos.

Pode-se considerar que a discricionariedade no campo de atuação dos/as Conselheiros/as Tutelares aparece relacionada com a ausência de informações mais contextualizadas sobre este direito, a grande quantidade de demanda de violações que chegam no Conselho Tutelar e os entraves existentes entre a atuação dos mesmos com o restante da rede de proteção.

Nessa perspectiva, torna-se perceptível que o Conselho Tutelar se apresenta como um órgão com múltiplas atribuições, as quais, objetivam a aplicação das medidas de proteção à criança e ao adolescente. Apesar de tais atribuições serem definidas por lei, a prática cotidiana que efetiva o seu papel na defesa dos direitos de crianças e adolescentes e a não capacidade de perceber em sua complexidade este direito, somado ao grande volume de trabalho com questões mais "urgentes" de serem "resolvidas" faz com que a atuação neste campo se volte essencialmente para a garantia de acesso ao alimento. Ou ao combate à fome. Caso do que discutimos ao tratar do exemplo das violações do DHAA no campo da educação.

Onde a referência se voltou de forma quase que exclusiva para a questão de matrículas nas escolas e não houve nem ao menos referência a possibilidade de este ser um espaço de violação do DHAA.

No entanto é preciso considerar que os relatos se referiram às denúncias que são apresentadas ao CT, o que também aponta para o fato de que a sociedade não percebe a questão da qualidade como uma forma de violação deste direito, o que já apontamos ao apresentar os comentários em relação a campanha "abusivo tudo isso" no Facebook.

Em relação a este caso, cabe destaque o fato de que as ofertas e serviços das diferentes políticas que forneçam alimentação no território, também devem ser entendidas como unidades de alimentação e nutrição, devendo portanto atentar para as dimensões relativas a SAN.

As unidades de saúde, os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, os projetos sociais que executam ações das diferentes políticas públicas, são todas unidades de alimentação e nutrição e precisam garantir não apenas o acesso, mas a qualidade dos alimentos ofertados. Precisamos avançar muito nesta compreensão.

Cabe destaque os esforços no campo da Assistência Social ao longo de todo o ano de 2017 de aprofundar o processo de diálogo e de construção conjunta entre o SISAN e o SUAS, principalmente através da Proteção Social Básica, para o aperfeiçoamento e a coordenação de ações já em curso.

A perspectiva apontada foi de viabilizar a integração mais efetiva entre o SUAS e SISAN por meio das relações no território, onde somam-se esforços e estratégias para o enfrentamento simultâneo da vulnerabilidade social e da Insegurança Alimentar e Nutricional, voltados à garantia do DHAA.

O exercício proposto através da educação continuada e de diferentes pactuações diz respeito à complementariedade entre estes dois sistemas, com prioridade para as

diretrizes referentes ao: Âmbito da Busca Ativa (através da utilização por parte das equipes do Mapa de Insegurança Alimentar – Mapa INSAN); Oferta do Alimento; Atividades de Educação Alimentar e Nutricional; e Apoio e fortalecimento dos processos produtivos da Agricultura Familiar.

As possibilidades de integração são inúmeras assim como os desafios. Cabe ressaltar que não estamos falando apenas do acesso ao alimento, mas da qualidade do alimento a que se tem acesso.

A referência apenas ao acesso, como já afirmamos, representa um limitador significativo para a ação no contexto da sociedade capitalista, e/ou de consumo, onde as inseguranças vivenciadas são inúmeras, e o mercado tem um importante papel na manutenção e ampliação das violações de direitos vivenciadas.

A publicidade e propaganda, a relação estabelecida entre alimento e lazer diretamente vinculada as redes de fast-foods que se multiplicam nas cidades. A exposição prolongada das crianças e adolescentes a publicidade e propagandas, a não regulamentação desta publicidade, a liberação de insumos químicos nocivos à saúde, para a produção de alimentos, entre outros aspectos, torna o desafio aqui apresentado ainda mais significativo.

2- Em relação aos demais objetivos apresentados para esta análise: Sobre o registro das ações do Conselho Tutelar; O fluxo dos encaminhamentos das denúncias que chegam ao Conselho Tutelar; as estratégias utilizadas pelo Conselho para a identificação de violações na região, gostaríamos de destacar:

Apesar da não utilização do Sistema de Informação previsto para a uniformização das informações geradas pelos CT`s, o SIPIA, tais fluxos de atendimento e o armazenamento dos casos na RPA3B são realizados de forma a buscar cumprir o seu papel em relação aos protocolos previstos à sua atuação.

Os campos presentes no formulário utilizado têm correspondência com os previstos no SIPIA, e reportam para a possibilidade de perceber as situações de violação de direitos de forma complexa e contextualizada. Caberia analisar como vem sendo feitos estes registros, uma vez que a existência dos campos não garante a densidade das informações apresentadas. Este é mais um dos elementos relacionados a perspectiva da discricionariedade: a produção de informações sobre o território, acessos e violações.

Os CT`s afirmam ter uma boa relação com os demais atores da Rede e conseguirem estabelecer processos de trabalho coletivo. Este foi um indicador positivo que pode ter impacto sobre a forma como se estabelecem os fluxos de informação e

atuação no território. Isto precisaria ser melhor analisado, uma vez que, apesar de constituir informação importante para este trabalho, não foi o foco principal da análise.

Uma reflexão aprofundada sobre a forma como se materializa este fluxo de ação e informação nos casos relativos as violações do DHAA, representaria um desdobramento desta pesquisa.

Como afirmamos, o fluxo de informações sobre os indivíduos e famílias nos territórios muitas vezes implica na passagem de uma “demanda” de um serviço/política para outra sem uma efetiva sistematização das vivências destes sujeitos no campo do acesso ao direito. A ação deve se materializar enquanto estratégia de ampliação das capacidades destas crianças adolescentes e suas famílias acessarem direitos e para isto a forma de registrar e acompanhar é fundamental.

Estas dimensões associadas as condições de trabalho e aos contornos reais da rede de apoio, dão a magnitude do desafio. A dimensão da intersetorialidade e o fato de que o trabalho é realizado em equipe, também nos impõem desafios da ordem relacional, da mediação de possíveis conflitos entre agentes públicos e de trabalhadores e atores que também tem atuação no território.

Daí a importância do monitoramento das ações realizadas, estudos de caso compartilhados entre a equipe, diálogo com as instâncias de controle social, com a sociedade civil, o incentivo à participação dos profissionais em eventos para a formação.

Neste sentido, apontamos como elemento importante para o enfrentamento da problemática deste trabalho o fortalecimento da capacidade de ação intersetorial.

Acreditamos que se faz cada vez mais necessária a prerrogativa da educação continuada dos diferentes níveis da burocracia, no sentido de atuar na perspectiva da real possibilidade de efetivação das prerrogativas legais do campo dos direitos humanos.

Percebemos a educação enquanto instancia dialógica com prerrogativa de mudança da realidade social.

Para Iamamoto e Carvalho (2008) o momento presente desafia os trabalhadores/as, gestores/as e demais atores do campo da assistência social e de outras políticas a se qualificarem para acompanhar, atualizar e explicar as particularidades da questão social.

A ressignificação da ação estatal a partir do pressuposto da intersetorialidade, se justifica à medida que as políticas públicas carecem de ações e resultados integrados, o que se torna cada vez mais complexo dadas as expressões da sociedade de consumo.

Esta é uma reflexão muito séria, e diz respeito a todo o campo de ação política, reflete na forma como a sociedade avalia a pertinência da ação do Estado e, conseqüentemente, da alocação dos recursos públicos. Destacamos aqui os principais aspectos entre os achados desta pesquisa, uma vez que a complexidade desta relação, acreditamos, esteja apresentada no trabalho e que desde agora apontem outras possibilidades para a análise e investigação.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, J. E. **Conselhos Tutelares: Sem ou cem caminhos** - São Paulo: Vera Editora, 2000 – Serie núcleos de pesquisa.
- ANDRADE, M. C. **Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo**. Estudo Avançados 11 (29), 1997.
- AQUINO, L. M. C. **A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros**. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord). **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: Ipea, 2004.
- ARENDT, H. **As Origens do totalitarismo**. Rio de Janeiro: Documentário, 1979.
- ARIENTE, E. **Publicidade direcionada a crianças e adolescentes: abuso de direito e prática abusiva; responsabilidade solidária entre fornecedores, agências de publicidade e meios de comunicação**. Instituto Alana - Criança e Consumo. 2017.
- ASSOCIAÇÃO Brasileira para Estudos da Obesidade (ABESO). 2009. **O Programa escola saudável**. Disponível em: http://www.abeso.org.br/revista/revista20/escola_saudavel.htm Acesso em: 11 jul. 2017.
- AVRITZER, L. **CAPTAS, Capacitação dos Trabalhadores da Assistência Social**/Cadernos de Assistência Social. Belo Horizonte: NUPASS, 2006.
- AZEVEDO, E. **Riscos e Controvérsias no Processo de Construção do Conceito de Alimentação Saudável: o caso da soja**. Tese de Doutorado em Sociologia Política. Florianópolis, Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFSC, 2009.
- BALESTRIN, V. G. **Cartografias do consumo e da subjetividade contemporânea**. 2007. (Dissertação de Mestrado em Psicologia Social e Personalidade) – Faculdade de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- BARBOSA, L. **Sociedade de Consumo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011.
- BARROS, S. T. S. **Burocracia do Nível de Rua, valores e ideologias na implementação de uma política pública**. Revista Contraponto. 2016.
- BARROS, S. A.; SILVA; A. J. M. **Primeiro Damismo no Brasil: as inflexões do patrimonialismo na política pública de assistência social**. (2015). Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo14/primeiro-damismo-no-brasil-as-inflexoes-do-patrimonialismo-na-politica-publica-de-assistencia-social.pdf>>. Acesso em: 15 de fev. 2018.
- BAUDRILLARD, J. **A Sociedade de Consumo**. Lisboa: Edições 70, 1995.
- BECK, U. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra realidade**. São Paulo: Ed. 34., 2010.
- BELIK, W. **Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan.-jun. 2003.

BITOUN, J.; MIRANDA, L.; SOUZA, M. A. A. ; LYRA, M.R.S.B. **Região Metropolitana do Recife no Contexto de Pernambuco no Censo 2010**. Observatório das Metrôpoles, 2012.

BLUME, B. A. **Como funciona o teto de gastos públicos?** Acesso em 23 de julho de 2018, disponível em Politize: <<http://www.politize.com.br/teto-de-gastos-publicos-infografico/>>. Acesso em: 25 de fev. 2018.

BOBBIO, N. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. CONANDA. **RESOLUÇÃO Nº 170, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2014**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-170>>. Acesso em: 20 de jun. de 2017.

_____. IBGE. **Síntese das informações da cidade de Recife**. 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=261160&search=pernambuco|recife|infograficos:-informacoes-completas>>. Acesso em 10 de ago. de 2017.

_____. Lei n.º 16.293, de 22 de janeiro de 1997. **Regiões Político-Administrativas do Recife**. Recife, PE, 01 fev. 1997.

_____. Lei n.º 17.959, de 2014. **Altera dispositivos da lei 16.776/2002 que dispõe sobre os Conselhos Tutelares da Cidade do Recife e estabelece direitos e deveres de seus membros**. Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1795/17959/lei-ordinaria-n-17959-2014-altera-dispositivos-da-lei-16776-2002-que-dispoe-sobre-os-conselhos-tutelares-da-cidade-do-recife-e-estabelece-direitos-e-deveres-dos-seus-membros>>. Acesso em: 25 de jul. 2018.

_____. Lei n.º 16.092, de 24 de novembro de 1993. **Cria os Conselhos Tutelares da Cidade do Recife e dá outras providências**. Recife, PE. Nov 1993.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF. Set 2006.

_____. **Lei Orgânica do Município de Recife**, de 04 de abril de 1990. Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-recife-pe>>. Acesso em: 25 de jul. 2018.

_____. **Merenda Escolar** – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2006. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_PNAE.pdf>. Acesso em 10 de ago. de 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Alimentação e nutrição no Brasil I**. / Maria de Lourdes Carlos Rodrigues...[et al.]. – Brasília : Universidade de Brasília, 2007. 93 p.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição** / Ministério da Saúde, Secretaria

de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Básica. – 1. ed., 1. reimpr. – Brasília : Ministério da Saúde, 2013. 84 p. : il.

_____. Ministério da Saúde. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2016. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/conceitos/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>> . Acesso em 09 de Ago. de 2017.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990.

_____. **Lei n.º 8.078**, de 11 de setembro de 1990. [1990]. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.html>. Acesso em: 20 de jul. 2018.

_____. **Projeto de lei n.º 5.608**, de 21 de maio de 2013. Disponível em:< http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2B24AB7BF3AA88D94C3332694A880405.proposicoesWebExterno1?codteor=1100012&filename=Avulso+-PL+5608/2013>. Acesso em: 20 de jul. 2018.

_____. **Projeto de lei n.º 5.921**, de 22 de agosto de 2013. Disponível em:< www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1119939&filename=Tramitacao-PL+5921/2001>. Acesso em: 20 de jul. 2018

_____. **Resolução n.º 163**, de 13 de março de 2014. Disponível em: < http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/conanda/conanda_resolucao_163_publicada.pdf>. Acesso em: 20 de jul. 2018

_____. **Veto n.º 0013**, de 18 de julho de 2017. Disponível em:< <http://www.cmagudosdosul.pr.gov.br/camara/tramitacoes/1/815?tema=as>>. Acesso em: 20 de jul. 2018

CAMPBELL, C. **A ética romântica e o espírito do consumismo moderno**. Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

CAMPOS, K. R. **Movimento slow food: uma crítica ao estilo de vida fast food**. [monografia]. Brasília (DF): Universidade de Brasília; 2004.

CAMPOS, M. M.. **A qualidade da educação em debate**. Cadernos do observatório: a educação brasileira na década de 90. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, n.2, p. 47-70, out. 2000.

CFSS. **Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3**. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, CFSS, ABEPSS, CEAD/NED, UNB, 2000. p. 57-70.

CARVALHO, M. C. B. **Famílias e políticas públicas**. ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller (Orgs.) In: Famílias: redes, laços e políticas públicas. Editora: Cortez, 2015.

CASARIL, CASARIL, K. B. P. B; CASARIL, C. C. **A fome para Josué de Castro e a discussão sobre a segurança alimentar no Brasil.** Volume 13 – Número 18 – Jul/Dez 2011 – pp. 145-171

CASTRO, J. A. **Geografia da fome.** Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1948.

_____. **Homens e caranguejos.** São Paulo: Brasiliense, 2001.

_____. J. A. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço.** Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CASTRO, A. M. (Org.) **Fome: um tema proibido** – últimos escritos de Josué de Castro. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CAVALCANTI, R. C. **Reprodução e Comodificação: dualidade no ambiente oligopolista.** RVMD, Brasília, V. 10.2, nº 2, p. 330-354, Jul-Dez, 2016. Disponível em: < <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/7498/4787>> Acesso em 10 de Ago. de 2017.

COMDICA, Recife. **Eleição do conselho tutelar acontece neste domingo.** Prefeitura do Recife, 19 de abr. 2018. Disponível em:< <http://comdica.recife.pe.gov.br>>. Acesso em: 25 de jul. 2018.

COMDICA-PE. Resolução nº 010/2015, de 16 de abril de 2015. Cadernos do Poder Executivo. Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

COMPARATO, Fabio Konder. **Fundamento dos Direitos Humanos.** Artigo apresentado ao Instituto de Estudos Avançados da USP. (1997).

CONANDA. **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. Brasília, 2006.

_____. **Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014:** Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Brasília, 2014.

COSTA, A. C. G; MENDEZ, E. G. **Das Necessidades aos Direitos.** São Paulo: Malheiros, 1994. (S: Direitos da Criança, 4).

COSTA, D. **Procon-SP multa McDonald's em mais de R\$ 3 milhões por propaganda abusiva.** O Globo, 22 de abr. 2013. Disponível em:< <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/procon-sp-multa-mcdonalds-em-mais-de-3-milhoes-por-propaganda-abusiva-8184907>>. Acesso em 21 de jun. 2018.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM, 1789. Documento disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>. Acessado em 10 de maio de 2018.

DEGENNSZAJH, R. R. **Organização e gestão das políticas sociais no Brasil.** In: DEL PRIORI, M. **A criança negra no Brasil.** In JACÓ-VILELA, AM., and SATO, L., orgs. Diálogos em psicologia social [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de

- GREENPEACE. **É hora de virar o jogo: PNaRA x PL do Veneno**. Greenpeace Brasil, 14 de jun. 2018. Disponível em: < <https://www.greenpeace.org/archive-brasil/pt/Blog/E-hora-de- virar-o-jogo-PNaRA-X-PL-do-Veneno/>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.
- HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo**, Vol. 2. Martins Fontes, 2012.
- HOBSBAWM, E. J. **A era das revoluções**. 9.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- HOFLING. **Cadernos Cedes**. ano XXI, nº 55, novembro/2001.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital e fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008
- IBGE. **CENSOS DEMOGRÁFICOS**, 2000. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.
- IGLESIAS, C. **Nove em cada dez crianças e jovens acessam a internet por smartphones**. A tribuna.com.br, 05 de out. 2017. Disponível em: < <http://www.atribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/economia/pesquisa-revela-que-nove-em-cada-dez-criancas-e-jovens-acessam-a-internet-por-smartphones/?cHash=bc8f5963ff99dbc3e9fd2e3934388ddb>>. Acesso em: 22 de jun. 2018.
- INOJOSA, R. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade**. In: Cadernos Fundap, n. 22, p.102-110, 2011.
- JC ONLINE. **Entrada de Goiania na RMR é publicada no Diário Oficial**. 10 de jan. 2018. Disponível em:< <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2018/01/10/entrada-de-goiana-na-rmr-e-publicada-no-diario-oficial-323294.php>>. Acesso em: 25 de jun. 2018.
- KARAN, K. F. **O consumo de alimentos saudáveis: a experiência da Associação de Consumidores de Produtos Orgânicos do Paraná – ACOPA**. Disponível em <http://www.planetaorganico.com.br/TrabKaren2.htm>>. Acesso em julho de 2017.
- KARNAL, L.; PURDY, S.; FERNANDES, L. E; MORAIS, M. V. **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI**. São Paulo: Contexto, 2007.
- LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975
- LEME, A. A. **Neoliberalismo, globalização e reformas do estado: reflexões acerca da temática. Barbaroi**, Santa Cruz do Sul , n. 32, p. 114-138, jun. 2010 . Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-65782010000100008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 12 maio 2018.

LEONARDO, M. **Antropologia da alimentação**. Revista Antropos – Volume 3, Ano 2, Dezembro de 2009.

LIMA, A.E.F; SAMPAIO, J. L. F; SILVA, D. R. **Políticas locais de segurança alimentar e agricultura familiar no maciço de Baturitè-CE-BRA**. Revista Geográfica de América Central, Costa Rica, número especial EGAL II. pp. 1-13. Semestre, 2011.

LIMA, E. S. **Gênese e constituição da educação alimentar**: a instauração da norma. História, Ciências, Saúde — Manguinhos, V(1): 57-83 mar.-jun., 1998.

LIPOVETSKY, Gilles. **A Era do Vazio**. Barueri: Manole, 2005.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy**. Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation, New York, 1980.

_____. **Toward a Theory of Street-level Bureaucracy**, in W. Hawley & M. Lipsky (eds) Theoretical Perspectives on Urban Politics, Eaglewood Cliffs, NJ, Prantice Hall, 1976.

LOTTA, G. S. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas**: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

LUHMANN, N. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Vozes, 2010.

MALUF, R. S. J. **Direito humano à alimentação adequada e saudável**. In: MALUF, Renato S. J. Segurança alimentar e nutricional. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. **Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil**. Revista Cadernos de Debate: uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, Campinas, v., p.66-88, 1996.

MANZINI, E.J. **Entrevista Semi-Estruturada**: Análise de objetivos e de roteiros. Depto de Educação Especial, Programa de Pós Graduação em Educação. Unesp, Marília, 2004. II Seminário Internacional de Pesquisa e Estudos Qualitativos. Disponível em: <http://www.sepq.org.br/Isipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>.

MÁQUINA COHN e WOLFE. **Turma da Mônica vai motivar alimentação saudável**. Portal Rosa Choque, 15 de set. 2017. Disponível <http://www.portalrosachoque.com.br/noticias/4296/turma-da-monica-vai-motivar-alimentacao-saudavel/>>. Acesso em: 21 de jun. 2018.

MATTEDI, M. **A criança e o adolescente nas políticas e nas praticas públicas em Blumenau**. Dissertação de Mestrado. FURB 2008.

MATTOS,. **Mauricio de Sousa é símbolo de polêmica sobre publicidade**. Folha de S. Paulo, 21 de out. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/comida/2015/10/1696398-mauricio-de-sousa-e-simbolo-de-polemica-sobre-publicidade.shtml>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

MELLO, E. D; LUFT, V. C; MEYER, F. **Obesidade infantil**: como podemos ser eficazes? *Jornal de Pediatria* - Vol. 80, Nº3, 2004.

MENDES, G. C. C. et al. **Estudo Dos Conflitos Socioambientais Das Regiões Político-Administrativas Noroeste (MICRORREGIÃO 3.3) e Oeste da Cidade do Recife/Pe**. V Congresso Norte-Nordeste de Pesquisa e Inovação: Maceió, 2010.

MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 13. ed. Petrópolis. Vozes, 1999.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 20 de jul. 2018.

MOREIRA, C.; SANTARELLI, M. **Da lei à Mesa**: A construção Institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. *Fome Zero: Uma história Brasileira*. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v.2, 2010. p.14-26

NASCIMENTO, J. A; GAMEIRO, T. G.S. **Um Sistema para garantir Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**. MIRANDA, Humberto (Org.). In: Quer um conselho? a trajetória dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente e tutelares no Brasil. Recife, Liceu: 2013.

NASCIMENTO, S. **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas**. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 101, p. 95-120, jan/mar. 2010.

NEPOMUCENO, V. Título. **Os movimentos sociais pela promoção e garantia dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes** In: Miranda, Humberto (org). **Crianças e adolescentes: do tempo da assistência à era dos direitos**. Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2010. pág. 123 e 140.

NOGUEIRA, K. **Mauricio de Sousa precisa deixar mais claro por que ama tanto a publicidade infantil**. DCM, 16 de abr. de 2014. Disponível em: <<https://www.diariodocentrodomundo.com.br>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

O GLOBO. **McDonald's vai aumentar oferta de maçãs e diminuir quantidade de batata frita do McLanche Feliz**. 26 de jul. 2011. Disponível em:<<https://oglobo.globo.com/sociedade/saude/>>. Acesso em: 21 de jun. 2018.

OLIVEIRA, A. A. P. **Análise documental do processo de capacitação dos multiplicadores do projeto “Nossas crianças: Janelas de oportunidades” no**

município de São Paulo à luz da Promoção da Saúde. 2007. 210 f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem em Saúde Coletiva) – Escola de Enfermagem, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Organizações das Nações Unidas. Comentário geral n. 12: **o direito humano à alimentação adequada** (art. 11). 1999.

ORTIZ, R. **A moderna tradição brasileira.** 1991. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense. 221p.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: críticas aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.** Brasília: Thesaurus, 1996.

PINHEIRO, K. **História da Alimentação.** Universitas Ciências da saúde; 2001. 3:173-190.

PIOVESAN, F. **Concepção Contemporânea de Direitos Humanos.** In: HADDAD, Sérgio; GRAZIANO, Mariângela (Org.). A educação entre os direitos humanos. São Paulo: Ação educativa, 2006.

PÓLIS. **Participação popular na construção do poder local.** Repente: controle social nas políticas públicas. Pólis - Instituto de estudos, formação e assessoria em políticas sociais - n° 29. Agosto, 2008.

PORFÍRIO, P. F. **História da trajetória da Assistência às crianças e aos adolescentes no Brasil.** MIRANDA, Humberto (Org.). In: Quer um conselho? a trajetória dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente e tutelares no Brasil. Recife, Linceu: 2013.

POWERS, S. K. e HOWLEY, E. T. **Fisiologia do exercício: teoria e aplicação ao condicionamento e ao desempenho.** 5. ed. Barueri: Manole, 2005.

Publicidade e obesidade andam juntos. Criança e consumo. 2015. Disponível em: <<http://criancaeconsumo.org.br/noticias/publicidade-e-obesidade-andam-juntos/>>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

QUENTAL, P. **Temer esvazia programas para o campo e põe em risco a merenda escolar.** Carta Capital, 19 de dez. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/temer-esvazia-programas-para-o-campo-e-poe-em-risco-a-merenda-escolar>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

REDIN, E. **O espaço e o tempo da criança.** Porto Alegre: Madição, 1998.

RETONDAR, A. M. **A (re)construção do indivíduo: a sociedade de consumo como “contexto social” de produção de subjetividades.** Sociedade e Estado, Brasília, v. 23, n. 1, p. 137-160, jan./abr 2008.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas.** 3 ed. São Paulo Atlas, 1999.

RODRIGUES, P. **A batalha pela publicidade infantil.** Carta Capital, 22 de dez. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/publicidade-infantil->

2706.html>. Acesso em: 20 de jul. 2018.

ROSENBAUM M, Leibel RL. The physiology of body weight regulation: relevance to the etiology of obesity in children. **Pediatrics**1998;101(3):525-39.

RUA, M. G; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Unidade IV - Tipologia e Tipos de políticas públicas. 2014. Disponível em:<http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

SALLES, L. M. F. **Infância e adolescência na sociedade contemporânea**: alguns apontamentos. *Estud. psicol. (Campinas)*, Campinas, v. 22, n.1, p.33-41, Mar. 2005. Disponível em<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103166X2005000100005&lng=en&nrm=iso>. acesso em 29 Set. de 2016.

SANCHEZ, I. **Corte no Programa de Aquisição de Alimentos ameaça famílias no Semiárido**. De olho nos ruralistas, 24 de ago. 2017. Disponível em:<<https://deolhonosruralistas.com.br/2017/08/24/corte-no-programa-de-aquisicao-de-alimentos-ameaca-familias-do-semiarido/>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

SÊDA, E. **XYZ do Conselho Tutelar**. São Paulo: CEDCA-SP, 2000.

SILVA, M. S. **Na fronteira da defesa de direitos**: a capacidade de vocalização dos Conselhos Tutelares de Santa Catarina. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2011.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 1990- ISSN 1415-4765.

SILVA, T. E. M. **Josué de Castro e os estudos sobre a fome no Brasil**. *Cronos*, Natal-RN, v. 10, n. 1, p. 51-77, jan./jun. 2009.

SILVEIRA, A. M. O. **A atuação dos conselheiros tutelares de manuais na defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica**. Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. 2011.

SIPIA, **Sistema de Informações para Infância e Adolescência**. Disponível em: <www.sipia.com.br/CT/>. Acesso em 25 de maio de 2017.

SISAN. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN**: Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual. Coordenação Geral de Apoio à Implantação do SISAN - CGSISAN Brasília, Outubro de 2010.

SOUZA, M.M. C. **A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

SOUZA, N. F. **O sistema da informação para a infância e adolescência – SIPIA em Pernambuco**: um estudo de caso do Conselho Tutelar de Garanhuns. Universidade

Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Educação Agrícola. 2016.

SPOSATI, A. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.** In: BRASIL. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 424 p. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/aa_diversos/UNESCO%20-%20gestao%20protecao%20social.pdf

STYNE D.M. **Childhood and adolescent obesity.** Prevalence and significance. *Pediat Clin North Amer* 2001;48:823-53.

SUPLICY, E. M; NETO, B. A. M. **Políticas sociais: o programa comunidade solidária e o programa de garantia de renda mínima.** Planejamento e políticas públicas nº 12 - jun/dez de 1995.

SWINBURG, B.; EGGER, G.; RAZA, F. **Dissecting obesogenic environments: the development and application of a framework for identifying and prioritizing environmental interventions for obesity.** *Prevent. Med.*, v. 29, p. 563-570, 1999.

TADDEI, J. A; TOLONI, M; SILVA, G. L. **A publicidade de alimentos dirigida a crianças e a saúde das futuras gerações.** Criança e consumo: 10 anos de transformação/organização Lais Fontenelle. -- 1. ed. -- São Paulo: Instituto Alana, 2016.

TAILE, Y. L. **A publicidade dirigida ao público infantil: considerações psicológicas.** Criança e consumo: 10 anos de transformação/organização Lais Fontenelle. -- 1. ed. -- São Paulo: Instituto Alana, 2016.

TERRA. **Campanha denuncia publicidade infantil do McDonald's.** Terra Minha Vida, 11 de jul. 2018. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/minha-vida/campanha-denuncia-publicidade-infantil-do-mcdonalds,af54b3634ff3b1735cf34a647646f307cc7yjsx2f.html> >. Acesso em: 21 de jun. 2018.

TRISSOTO, F. (18 de 08 de 2017). **Megacorte no Bolsa Família tira do programa mais de um milhão de beneficiários.** Acesso em 23 de 07 de 2018, disponível em Gazeta do povo: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/megacorte-no-bolsa-familia-tira-do-programa-mais-de-um-milhao-de-beneficiarios-9l4jnulse4op83f8jhj98m2b7>

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

UNIFAE. **Obesidade e doenças cardiovasculares.** Todas as notícias. 2016. Disponível em: < <http://posunifae.com.br/noticias/705/obesidade-e-doencas-cardiovasculares> >. Acesso em 05 de ago. de 2017.

VALENTE, Flávio L. Schieck. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.

VOGEL, A. (1995) **Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo.** In Rizinni I. Pilotti, F (org). A arte de Governar Crianças: a histórias das políticas sociais, da legislação e da Assistência a infância no Brasil. ED. Universitária Santa Ursula. RJ 1995.

WANDERLEY, Luis Eduardo. **Movimentos Sociais Populares: aspectos econômicos, sociais e políticos.** In: Encontros com a civilização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

WEBER, M. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima.** Tradução de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: V.Guedes Multimídia, 2008.

Apêndice A– Roteiro das Entrevistas

I. Identificação do Conselho

1- Endereço do Conselho Tutelar e dados para contato:

Rua: _____ N° _____ Bairro: _____

Complemento: _____ Telefone:(81) _____

E-mail: _____ RPA: _____

2- Quantos/as Conselheiros/as Tutelares este Conselho possui?

Titulares: _____ Suplentes: _____ Total: _____

3- Qual o mês e ano de início e término do mandato da gestão atual?

Início mês: |_|_| Ano: |_|_|_|_|

Término mês: |_|_| Ano: |_|_|_|_|

II. Identificação dos/as Conselheiros/as Tutelares

1- Dados pessoais:

Nome: _____ Idade: _____ Orientação Sexual: _____

Grau de Escolaridade: _____ Mandato: _____

Atuação/ Trabalho anterior _____

Como e por que se vincula ao conselho tutelar?

III. Infraestrutura à disposição do Conselho

1- Avalie em que medida o espaço físico disponível oferece condições adequadas para que o Conselho Tutelar realize suas atividades?

Aspectos Físicos	Boa	Regular	Ruim
Localização / Fácil Acesso			
Acessibilidade			
Tamanho			
Conservação			

Privacidade			
Infraestrutura (água, banheiro, etc)			

Não há dados para responder, pois o Conselho Tutelar não possui local físico.

IV. Quanto ao do Conselho Tutelar

- 1- Para você, qual a função do/as Conselheiro/as Tutelar?
- 2- E do Conselho Tutelar?
- 3- Como se dão os fluxos de encaminhamentos de uma determinada denúncia?
- 4- Este Conselho Tutelar utiliza-se de estratégias para identificação de violações no território?
- 5- Como é a relação deste Conselho Tutelar com a rede de proteção?

V. Quanto ao uso do sistema SIPIACT – Web

- 1- Os/As Conselheiros/as Tutelares desta unidade costumam alimentar o sistema SIPIACT-Web?
- 2- Em caso de resposta negativa, por qual motivo? Como são realizados os registros das denúncias?

VI. Quanto ao Direito Humano à Alimentação

- 1- O que você entende por Direitos Humanos?
- 2- O que você entende por Direito Humano à Alimentação?
- 3- Quais os casos relacionados ao Direito Humano a Alimentação que chegam neste Conselho?
- 4- Normalmente, qual o tipo de encaminhamento dado para esse tipo de violação?
- 5- Em sua compreensão, como você compreende seu papel em relação à efetivação do Direito Humano à Alimentação?

Apêndice B– Termo de Livre consentimento esclarecido**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Convidamos você para participar da pesquisa "VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB A PERSPECTIVA DA ALIMENTAÇÃO E CONSUMO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAÇÃO DOS/AS CONSELHEIROS/AS TUTELARES DO RECIFE-PE", sob a responsabilidade do pesquisador ALISSON HENRIQUE DOS SANTOS ROSENDO, do Programa de Pós-Graduação em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social da Universidade Federal Rural de Pernambuco. O pesquisador pretende analisar a percepção por parte dos/as Conselheiros/as Tutelares da cidade de Recife sobre violação de direitos humanos no campo da alimentação e consumo de crianças e adolescentes. Sua participação é voluntária e se dará através das respostas deste roteiro.

A participação na pesquisa não incide em riscos de qualquer espécie para os/as respondentes. Depois de consentir sua participação, se você desistir, tem o direito e liberdade de parar de responder o roteiro de entrevista, independente do motivo e sem prejuízo nenhum a sua pessoa. Você não terá despesas e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Será realizada a gravação do áudio das entrevistas, podendo ser publicados em sua totalidade ou em parte.

Para qualquer informação ou esclarecimento, você poderá entrar em contato com a pesquisadora no endereço: Universidade Federal Rural de Pernambuco, Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n, Dois Irmãos - CEP: 52171-090 ou pelo email alisson_rosendo@hotmail.com.

"Declaro que fui informado/a sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que não serei remunerado/a por minhas contribuições e que posso desistir quando quiser."

Assinatura

Recife, ____ de _____ de 2018