

CADERNOS



Publicação da Associação Brasileira  
de Organizações Não Governamentais

n.º 29 – novembro/2001



# crianças, adolescentes e violência

Subsídios à IV Conferência Nacional  
dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CADERNOS  
ABONG**

## ABONG

Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

A Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG foi fundada em 1991 com o objetivo de representar e promover o intercâmbio entre ONGs empenhadas no fortalecimento da cidadania, na expansão dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia. Nesse sentido, a ABONG busca ser veículo de expressão, nos âmbitos nacional e internacional, de opiniões, contribuições, propostas e alternativas das ONGs diante do desafio do desenvolvimento da sociedade brasileira.

### Regionais da ABONG

#### AMAZÔNIA

Aldalice Moura da Cruz Otterloo  
(Unipop)  
Av. Senador Lemos, 557  
66050-000 Belém - PA  
Tel: (91) 224-9074  
E.mail: unipop@amazon.com.br

#### NORDESTE III: PI, CE, RN

Daniel Raviolo  
(Comunicação e Cultura)  
Rua Castro e Silva, 121 Sl. 108/110  
60030-010 Fortaleza - CE  
Tel: (85) 231-6092  
E.mail: comcultura@comcultura.org.br

#### CENTRO-OESTE: MT, MS, GO

Nelson Luis B. Barros (CDHHT)  
Rua Cáceres, 31  
78048-640 Cuiabá - MT  
Tel: (65) 621-4907  
E.mail: cdhht@terra.com.br

#### SÃO PAULO

Rua General Jardim, 660 - 7º  
01223-010 São Paulo - SP  
Tel: (11) 3237-2122  
E.mail: fopong@netway.com.br

#### NORDESTE I: PB, PE, AL

Sílvia Maria Sampaio Camurça  
(SOS Corpo)  
Rua Real da Torre, 593  
50610-000 Recife - PE  
Tel: (81) 3445-2086  
E.mail: abong@sosocorpo.org.br

#### SUDESTE: RJ, ES, MG

Ricardo de Gouvêa Corrêa  
(Fundação Bento Rubião)  
Av. Beira Mar, 216 Sl 401  
20021-060 Rio de Janeiro - RJ  
Tel: (21) 262-3406  
E.mail: bento@bentorubiao.org.br

#### NORDESTE II: BA, SE

Carlos Eduardo O. de Souza Leite  
(Sasop)  
Rua Conquista, 132  
41940-610 Salvador - BA  
Tel: (71) 335-6049  
E.mail: abongne2@e-net.com.br

#### SUL: RS, SC PR

Irma Kniess (CDHMGB)  
Rua Plácido Olímpio Oliveira, 660  
89202-450 Joinville - SC  
Tel: (47) 455-3447  
E.mail: forumsul.abong@terra.com.br

# CADERNOS ABONG

NOVEMBRO 2001 - Nº 29

---

**CRIANÇAS, ADOLESCENTES E VIOLÊNCIA**  
SUBSÍDIOS À IV CONFERÊNCIA NACIONAL  
DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

## Organizadores

ABONG  
FÓRUM DCA

## Apoio

The Ford Foundation  
Organização Intereclesiástica para a  
Cooperação ao Desenvolvimento - ICCO  
W.K. Kellogg Foundation  
Evangelische Zentralstelle Für Entwicklungshilfe E.V. - EZE  
OXFAM  
UNESCO  
CONANDA

Cadernos ABONG  
(Cad. ABONG)

1º NÚMERO - 1991

ABONG - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAIS  
SÃO PAULO

ISSN 1517-4484

## **ABONG**

*Diretoria Executiva (2001-2003)*

Presidente

Sérgio Haddad (Ação Educativa)

Secretário-Geral

Jorge Eduardo S. Durão (Fase)

Tesoureira

Marina da Silva Kahn (ISA)

Charles R. Pranke (Amencar)

Eduardo Homem (CCLF)

Marluze Pastor Santos

(Fórum Carajás)

Normando B. Santos (Cecup)

Silvio Caccia Bava (Pólis)

### *Equipe ABONG*

Assistente de Diretoria

Marcos José Pereira da Silva

Advogado

Alexandre Ciconello

Administrativo

Denize Cardoso Pereira, Tereza

Heloina, Kelly Cristina Vieira dos

Santos, Cirto Lino dos Santos

### *Participaram desta publicação*

Alessandra Oshiro Ceregatti e

Normando B. Santos - Edição

Marcia Blasques - Revisão

Neusa Dias - Diagramação

Paulo Batista - Capa

Júlia Prandina Baptista - desenho  
da capa

## **CONANDA**

Secretaria Executiva

Esplanada dos Ministérios, Bloco "T",

Ed. Anexo II, sala 209, CEP

70064-901 - Ministério da Justiça -

Brasília-DF

Tel: (61) 225-2327/429-3524

Fax: (61) 224-8735

e-mail: conanda@mj.gov.br

Site: [http://www.mj.gov.br/sedh/](http://www.mj.gov.br/sedh/conanda/index.htm)

conanda/index.htm

## **FÓRUM DCA**

Secretaria Executiva

SEPN506 Bloco C Sala 26

70740-503 - Brasília-DF

Tel.: (61) 349-5202 Fax (61) 273-0116

e-mail: [forumdca@brhs.com.br](mailto:forumdca@brhs.com.br)

## **UNESCO**

Representação da UNESCO no Brasil

SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6 Ed.

CNI'q/IBICT/UNESCO, 9º andar

70070-914 - Brasília-DF

Tel.: (61) 321-3525 Fax: (61) 322-4261

Caixa Postal: 08563

E-mail: [uhbrz@unesco.org.br](mailto:uhbrz@unesco.org.br)

Site: [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)

## **ABONG**

Rua General Jardim, 660 - 7ª

Vila Buarque

01223-010 São Paulo - SP

Fone/Fax: (11) 3237-2122

E-mail: [abong@uol.com.br](mailto:abong@uol.com.br)

Site: [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

# Sumário

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Apresentação</i><br><b>Normando Batista</b>  | <b>7</b>  |
| <i>Idade penal e co-responsabilidade social</i><br><b>Cláudio Augusto Vieira da Silva</b>                         | <b>11</b> |
| <i>Crianças, adolescentes e a violência</i><br><b>Pe. Joacir Della Giustina</b>                                   | <b>31</b> |
| <i>O sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente</i><br><b>Olympio de Sá Sotto Maior Neto</b>   | <b>43</b> |
| <i>Os desafios da construção social das políticas públicas educacionais</i><br><b>Maria Stela Santos Graciani</b> | <b>63</b> |
| <i>Esporte, cultura e lazer : em busca da cidadania e da paz</i><br><b>Mara Felipe</b>                            | <b>75</b> |
| <i>Direito à Assistência Social</i><br><b>Charles Roberto Pranke</b>  | <b>85</b> |
| <i>O direito à saúde de crianças e adolescentes no Brasil de hoje</i><br><b>Rachel Niskier Sanchez</b>            | <b>99</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <i>Trabalho infantil : um problema de todos</i><br><b>Maria Izabel da Silva</b>                   | <b>107</b> |
| <i>Exploração sexual de crianças e adolescentes</i><br><b>Jussara de Goiás</b>                    | <b>133</b> |
| <i>A efetivação do ECA: pistas para uma política pública</i><br><b>Marcos Colares</b>             | <b>161</b> |
| <i>Crianças e adolescentes na mídia: uma relação conflituosa</i><br><b>José Fernando da Silva</b> | <b>171</b> |

# Apresentação

## “VIOLÊNCIA É COVARDIA, AS MARCAS FICAM NA SOCIEDADE”

A ABONG, dentro dos seus princípios e compromissos com as questões sociais, a defesa e a garantia dos direitos humanos, tem produzido publicações para subsidiar as Conferências Nacionais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Para a III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente a ABONG, em parceria com o Fórum DCA/Nacional, editou a publicação *Adolescência, Ato Infracional e Cidadania*. Visando contribuir para as discussões e propostas relacionadas à IV Conferência Nacional, a ABONG apresenta este Caderno, cujo título, é o tema da referida conferência: Crianças, Adolescentes e Violência.

Este Caderno reúne artigos de conselheiros do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, representantes da sociedade civil e membros de organizações não-governamentais, muitas delas associadas à ABONG e integrantes do Fórum DCA/Nacional.

Os artigos apresentam a posição da ABONG, do CONANDA, do Fórum DCA e dos signatários, contrá-



ria à redução da idade penal; reflexões sobre a violência, a relação entre a mídia e a criança e o adolescente e sobre os eixos temáticos da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ao mesmo tempo, ressalte-se que a violência é analisada no conceito maior contido no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Nº 8.069/90: ação, omissão ou situação que ameaça ou viola os direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Convém salientar também que este Caderno aponta para a necessidade da mobilização da sociedade a fim de cobrar a efetivação do princípio constitucional da prioridade absoluta, Artigo 227 e o parágrafo único do Art. 4º do Estatuto, alíneas c e d: c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude.

É necessário assegurar recursos nos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios, recursos estes que possibilitem a execução de políticas, programas e projetos; a manutenção e funcionamento efetivo dos Conselhos de Direitos e Tutelares; dos Fundos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes que, na maioria dos municípios, são fundos sem fundos. Citando o doutor Olympio Sotto Maior, autor de um dos textos deste caderno: "lugar de criança é na escola, mas também lugar de criança é nos orçamentos públicos".

Os artigos deste Caderno apontam também na direção da garantia dos direitos fundamentais, do combate à violência e à exclusão por meio da formulação e execução das políticas públicas e da universalização das políticas sociais básicas para reverter uma situação na qual: 46% de crianças e adolescentes de até 16 anos estão na indigência ou na miséria e 56% das mortes de crianças e adolescentes são causadas por desnutrição, drogas e violência urbana (dados do IBGE).

- Pela efetiva implementação das Medidas Sócio-Educativas; do Sistema de Garantia dos Direitos e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).
- Não à redução da idade de inimputabilidade penal.

**Normando Batista Santos\***

---

\* Filósofo e pedagogo, membro da Executiva Nacional da ABONG, membro titular do CONANDA, representando a ABONG, organizador e co-editor do Caderno

# Idade penal e co-responsabilidade social

Cláudio Augusto Vieira da Silva \*

*"Tudo escuro  
Tudo em volta é muro  
E a sombra de um futuro  
Que já não se sabe mais como parar  
Tbds fogem  
E quase ninguém se comove  
Correndo pra se esconder  
Sem coragem pra voltar e ajudar"*

(Herbert Vianna, "O Muro", in *O Som do Sim*. EMI, 2000)

## INTRODUÇÃO

A implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em toda a década de 90 e a ser continuada neste novo século nos faz olhar para uma sistemática de negação dos direitos a crianças e adolescentes como uma das principais fontes de nossas energias para os desafios postos.

Um dos primeiros e permanentes pontos de discus-

---

\* Cláudio Augusto Vieira da Silva, presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), psicólogo, coordenador do Sub-Regional RJ da Fundação Fé e Alegria do Brasil.

são sobre a própria Constituição, por conseqüência, o Estatuto, se refere à idade de responsabilidade penal e à qualidade do atendimento propiciado aos adolescentes submetidos a sanções judiciais.

O aguçamento da crise social nesse mesmo período, o aumento nos índices de violência urbana, a falta de uma política de segurança pública, dentre outros, tornam equivocadamente este debate centrado num viés absolutamente repressor. Assim, mais uma vez, os que têm menos capacidade de convencimento da opinião pública são marcados como causadores contumazes de nossas mazelas sociais.

Onze anos ainda não foram suficientes para reordenar todo o atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Desarticulação das políticas, ações isoladas, órgãos públicos que não assumem seu papel, profissionais acuados pelo desemprego atuando em condições completamente insatisfatórias e desmonte dos serviços públicos, são algumas das principais causas de um atendimento, salvo raras exceções, que ainda se faz sob a ótica do Código de Menores.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, nas últimas duas gestões, tem procurado cumprir com seu papel diante de sua obrigação institucional de implantar a nova legislação, assim como contribuir com os Estados na busca do reordenamento desse atendimento. Tem buscado também associar parceiros e aprofundar nossos argumentos no que se refere à permanência do limite de 18 anos como idade mínima para a responsabilidade penal.

Neste espaço estarei levantando algumas questões que envolvem tanto o atendimento aos adolescentes infratores, em particular aos privados de liberdade, quanto a abordagem sobre as medidas sócio-educativas como importante e fundamental instrumento de prevenção e co-responsabilização no que se refere ao atendimento dos mesmos. Da mesma forma, como a aplicação destas medidas podem contribuir efetivamente na ressocialização dos adolescentes, cumprindo assim com uma necessidade da própria sociedade, qual seja, de não deixar impunes os que entram em conflito com a lei.

Rumo à IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, queremos refazer o pacto pela Infância e Adolescência na perspectiva da construção de um Pacto Social pela Paz, compromissados com os direitos daqueles que consideramos pessoas em condições peculiares de desenvolvimento.

## **RESPONSABILIDADE PENAL**

Há muito tempo se discute qual finalmente será a idade adequada para que um adolescente seja responsabilizado penalmente por algum ato infracional praticado. Nas diversas constituições, esse sempre foi um tema abordado, sendo que, na Constituição de 1988, foi novamente consagrada a idade de 18 anos.

Desde então, o parlamento brasileiro, paralelamente à implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio de alguns deputados e senadores, vem propondo a redução desse limite para 16, 14 e até 12 anos.

A pergunta permanece: qual será a idade ideal na atual sociedade para que uma pessoa possa ser responsável criminalmente pelos seus atos? De uma forma geral as respostas estão associadas a duas perspectivas: a primeira vê a redução da idade penal como mecanismo de enfrentamento dos altos índices de violência urbana; e a segunda, como forma de 'atualização' da legislação, na medida em que as crianças e adolescentes hoje em dia têm mais consciência dos seus atos do que antigamente.

Sob o aspecto do enfrentamento aos absurdos índices de violência com os quais somos obrigados a conviver, é sabida a ineficácia de tal iniciativa. Dos delitos praticados no país, em torno de 10% são atribuídos a adolescentes e, destes, cerca de 90% são delitos contra o patrimônio e não contra a vida.

Sabemos também que em nosso país a violência tem como um de seus principais aspectos as condições de vida a que está submetida grande parte da população brasileira. Como exemplo, cito a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas que aponta a existência de 53 milhões de miseráveis, dos quais 46% são crianças e adolescentes. Nesse patamar estão todos aqueles que têm renda per capita abaixo de R\$ 80,00.

Ora, uma família considerada dentro destes índices, tem muito pouca condição para que seus filhos e filhas possam se desenvolver dentro de condições mínimas e dignas de vida.

Acoplado a essa realidade nos dias de hoje e já há algum tempo temos o desenvolvimento do narcotráfico,

que tem como marca de atuação seu enraizamento exatamente nas camadas mais pobres da sociedade, utilizando-a como mão-de-obra disponível e barata para seu 'exército'. Ou também propiciando a 'proteção' a essa população, utilizando-se para tal de mecanismos extremamente autoritários e inibidores da organização social, reproduzindo assim a tradição autoritária dos que têm poder de mando na sociedade.

Dessa forma, um contingente de crianças e adolescentes estão envolvidos nas atividades do tráfico de entorpecentes. Mas há de se fazer um registro. Esse percentual é alarmante do ponto de vista do fato em si, mas se considerarmos a população total é notório que apenas uma pequena parcela faz parte dessa rede. Ao contrário, os usuários a cada dia são um contingente maior, não estando aí somente os da classe baixa, mas também e, principalmente, os adolescentes das classes média e alta, o que também tem contribuído para o aumento do número de atos ilícitos praticados com a finalidade de auferir meios para aquisição das drogas.

Cai por terra, então, o argumento de que reduzindo-se a responsabilidade penal estaremos contribuindo para a diminuição dos índices de violência. Esse tipo de argumento justifica-se e quer atingir a sociedade dentro da perspectiva do medo, isto é, diante do sentimento de medo perante a violência constroem-se um conjunto de argumentos segundo os quais há efetivamente um enorme número de adolescentes praticando atos infracionais, o que eleva a taxa de insegurança na sociedade.

A partir dessa argumentação, vem a antiga máxima que se desenvolve desde a aprovação do Estatuto, segundo a qual este instrumento protege os adolescentes que entram em conflito com a lei. O que não corresponde à proposta do Estatuto da Criança e do Adolescente, que veremos mais adiante.

Ainda cabe lembrar a histórica e aguda falência do nosso sistema penal, que hoje em dia conta com um déficit significativo de vagas para os que já lá se encontram, estima-se em 80.000, sem contar os inúmeros mandatos de busca e apreensão que estão sem execução, o que tornaria este sistema ainda mais abarrotado de gente. Se somarmos a isto tudo mais os adolescentes de 14 ou 16 anos, que poderiam fazer parte deste cotingente com o rebaixamento da responsabilidade penal, teríamos uma população carcerária infinitamente superior, composta evidentemente daqueles pertencentes aos extratos mais pobres da população brasileira.

Se a tudo isto fizermos um exercício do que representa em termos de retorno para a sociedade das ações desenvolvidas no sistema carcerário e o que muito este deixa a desejar no que se refere à ressocialização dos que ali cumprem suas penas, facilmente chegaremos à conclusão de que esse não é o melhor caminho para que efetueemos uma ação na qual a ressocialização dos adolescentes possa chegar a um bom termo e contribuindo assim para o resgate da dívida existente entre ambos – sociedade e adolescente infrator.

Sob o aspecto da possibilidade de as crianças e os adolescentes nos dias de hoje terem mais responsabilidade sobre o que estão fazendo devido ao volume de



informações a que têm acesso, uma distinção é necessária. O volume de informações não significa que aquela criança e/ou adolescente tenha plena consciência do ato no qual está envolvida e de suas conseqüências. Assim, o fato da extrema e precoce exposição de crianças e adolescentes a fatos e imagens, seja através dos diversos meios de comunicação, seja no cotidiano mesmo das cidades, não quer dizer que estas estejam maduramente conscientes do que isso representa.

Nesse sentido, talvez possamos lembrar que a liberdade sexual alcançada pela atual geração não corresponde na mesma medida ao uso consciente que inclui todas as questões daí advindas, no que diz respeito ao desenvolvimento da sexualidade humana. Ou seja, nunca tivemos presente tantas gravidez em idades tão tenras, nunca tivemos índices tão alarmantes de doenças sexualmente transmissíveis, incluindo aí os HIV, mesmo podendo contar com um conjunto infundável de informações.

Da mesma forma, a constante exposição a cenas de violência não produz necessariamente nos adolescentes maior consciência do uso e controle de nossa pulsão violenta, antes pelo contrário. Cada vez mais e mais assistimos tanto crianças quanto adolescentes praticando atos que outrora considerávamos da mais pura violência. Assistimos à banalização dos aspectos que envolvem o convívio social, a garantia das liberdades individuais ofuscada pelo 'direito' de se fazer qualquer coisa, mesmo que isto signifique uma agressão ao próximo.

Então, o volume de informações a que todos estamos submetidos necessariamente não nos faz mais conscientes desta ou daquela forma de comportamento mais ou menos adequado ao convívio social.

Assim, o debate sobre a idade ideal para assumir a responsabilidade penal sobre seus atos é antes de tudo um debate acerca de qual limite mínimo estamos nos referindo para que uma pessoa possa ser tratada sob a legislação penal. Nesse sentido, cabe lembrar que a concepção que temos sobre criança e adolescente é que são sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento e que, portanto, devem ter direito em primeiro lugar a condições mínimas para o seu pleno desenvolvimento.

É dessa forma que entendemos a fase infanto-juvenil. Sendo assim, tanto crianças e adolescentes como os jovens até 21 anos de idade são passíveis de sofrer uma atenção especial, particularmente no que diz respeito a possíveis sanções que possam sofrer por seus atos.

Discutir em qual idade se tem ou não consciência dos seus atos nos levará a uma diversidade imensa de possibilidades, permeadas pela distinção das classes sociais, confundidas com o volume possível de acesso a informações. É deslocar a garantia de direitos para o eixo da política do encarceramento e segregação historicamente desenvolvidas entre nós, particularmente em relação àqueles que pertencem às famílias empobrecidas.

## A PERMANÊNCIA DA LÓGICA PRISIONAL

Ao chegarmos no décimo primeiro ano de implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil, a implantação de uma nova política para os adolescentes que cometem atos infracionais continua profundamente marcada pelo sistema Funabem, Febem's. Sem dúvida, algumas iniciativas exitosas conseguiram colocar uma luz nesse árido campo. Porém, ainda nos falta muito para desmontar o antigo sistema, baseado numa doutrina diversa e oposta à doutrina prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em primeiro lugar, porque esta política se encontra ligada à área da Segurança Pública. Área centrada tradicionalmente em ações repressoras, desenvolveu-se ao longo do tempo como lugar privilegiado de segregação, estigmatização e finalização de todo e qualquer projeto e perspectiva de ressocialização.

Ainda hoje é um sistema presente e que desafia a consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente na sociedade brasileira. Nestes 11 anos, podemos dizer que foi uma das políticas que mais contribuiu negativamente no debate sobre responsabilidade penal. Há de se considerar alguns aspectos: o desmonte da máquina pública, formação, mudança cultural.

A falta de investimento nesta área traduz-se desde a concepção e manutenção dos espaços físicos até a relação funcional com os trabalhadores. Os prédios quando não são adaptações do antigo sistema Febem, são reaproveitamentos de espaços em sua maioria inade-

quados para o trabalho com os privados de liberdade. Ainda são comuns superlotação, construções sob o primado único da segurança, descoloridas, tristes, sem privilegiar a necessária individualização dos espaços e procedimentos.

Do ponto de vista trabalhista, sem dúvida essa área sente diretamente os efeitos do continuado desmonte da máquina pública. Também são comuns funcionários terceirizados, duas ou três formas de contratação dentro da mesma unidade, salários aviltantes, pouco investimento em formação ou descontinuidade no contrato de trabalho, produzindo, por um lado, uma rotatividade desnecessária e, por outro, o desperdício dos investimentos feitos na formação.

Sob o ponto de vista da lógica desse atendimento, ela ainda está marcada pela internação continuada. Esta característica não só diz respeito aos autores de atos infracionais, mas ainda permanece também de forma geral para a grande parte das crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal. No caso dos autores de atos infracionais a prática ainda é largamente utilizada. Isso envolve todo o sistema previsto no Estatuto, desde aquele que em primeiro lugar toma contato com o adolescente, passando pelo Sistema Judiciário, pelas Unidades Executoras, assim como os profissionais envolvidos.

Ainda convivemos com forte presença da lógica da instituição total, da substituição dos referenciais familiares pela adoção de medidas de reclusão pura e simplesmente cabendo um papel secundário aos co-responsáveis pela ressocialização dos adolescentes.

Dessa forma, infelizmente, o sistema preconizado no Código de Menores persiste entre nós, mantém sua espinha dorsal do confinamento puro e simples e na internação como fim em si própria.

Cabe ressaltar que esse sistema é apoiado e solidificado no sistema carcerário, que muito longe está de alcançar seus objetivos em relação aos adultos, um sistema que se encontra literalmente falido. Da mesma forma podemos dizer que para o adolescente autor de ato infracional, que necessita da medida de privação de liberdade, não há como prosperar positivamente. Ainda assim, há aqueles que insistem em colocar nossa adolescência dentro desse sistema. A redução da idade penal aponta concretamente para agregar mais vidas com idade menor a um sistema que não atende nem aos adultos.

Evidente que o velho não acaba num estalar de dedos. É claro que estamos ainda num longo processo de transição, sem a estrutura adequada para tal e em que o novo quer se instalar mas encontra fortes resistências do que já tinha que ter ido embora e não quer ir.

Por isso, apesar de termos algumas experiências extremamente exitosas, que fugiram da lógica acima citada, no geral o antigo ainda permanece resistente. Esta resistência tem na tradição autoritária, na não universalização dos direitos básicos, na iníqua distribuição de renda e riquezas da sociedade brasileira os seus pilares principais.

## **MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS, UM CAMINHO A SER PERSEGUIDO**

Incorporando a compreensão de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e em condições peculiares de desenvolvimento, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no que diz respeito ao adolescente em conflito com a lei, traz um conjunto de princípios por meio dos quais todo o Sistema de Garantia de Direitos deverá desenvolver ações de ressocialização, de aplicar-lhes medidas sócio-educativas como forma em primeiro lugar de não deixar impune o ato praticado e ao mesmo tempo entendê-lo diferentemente de um adulto criminoso.

Assim, segundo esse entendimento, buscam-se ações que superem a simples internação (encarceramento), largamente utilizado no antigo sistema SAM/Funabem. O objetivo é fugir da lógica institucionalizadora e desvinculante do referencial familiar/comunitário que os grandes internatos produziram. Chama a mudança no eixo da ação com aqueles que entram em conflito com a lei, longe de deixá-los impunes, mas próximo na compreensão de que devam ser resgatados num conjunto de ações articuladas entre a justiça, ministério público, executivo, conselhos e o controle social pelas organizações representativas.

Mas, para que esse mecanismo possa funcionar, devemos considerar alguns aspectos, dentre os quais destaque: a municipalização, a descentralização, o co-financiamento, a concepção na aplicação das medidas e a co-responsabilidade.

Todos sabemos que o Estatuto da Criança e do Adolescente é uma legislação que tem como um de seus pilares a completa inversão do que se tinha desenvolvido no que diz respeito à elaboração e à aplicação das políticas públicas para esta área. Se até então tínhamos uma política centralizada, tanto do ponto de vista administrativo quanto do ponto de vista da justiça, com a implantação do ECA essa lógica se inverte. O ator principal passa a ser a localidade; é no município que se dará a normatização dos procedimentos e políticas a serem implantados.

Cabe então aos municípios, por meio dos órgãos previstos, aqui em particular o Conselho de Direitos, a tarefa de organizar a política de atendimento à criança e ao adolescente. Inclusive no que diz respeito à aplicação das medidas sócio-educativas. E não há conflito algum com as prerrogativas da justiça, que é da organização estadual, mas que atua e define as medidas a serem aplicadas dentro dos municípios e necessita de uma política local para que elas possam ser aplicadas.

Nesse sentido, somente as medidas que prevêm suspensão da liberdade, que são a semiliberdade e a internação, devem estar sob a especificidade do âmbito estadual, mas ainda assim dentro da mesma lógica de um conjunto articulado do Sistema de Garantia de Direitos. Cabe ao município também olhar para seus adolescentes que necessitam da aplicação das medidas em meio aberto. Sendo assim, o Ministério Público e a Justiça não são mais os únicos a terem a responsabilidade da aplicabilidade das ações que busquem a

ressocialização desses adolescentes. E esses órgãos não são executores de medidas, ou seja, não cabe a eles a execução do conjunto de sanções. Se a legislação propõe a municipalização das políticas, os municípios isolada ou conjuntamente devem, por meio do órgão definidor das políticas públicas, os Conselhos de Direitos, elaborar seus planos para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, particularmente as medidas em meio aberto.

No que cabe ao âmbito estadual, que são as medidas de privação de liberdade, o mesmo conjunto articulado de todos que fazem parte desse Sistema de Garantias é que são os co-responsáveis pela elaboração e aplicação da política de atendimento ao adolescente privado de liberdade.

Novamente o Estatuto inova ao co-responsabilizar de forma multifacetada matéria até então exclusiva da justiça e de um sistema fechado que tinha como objetivo principal o encarceramento, por meio dos grandes sistemas SAM/Funabem/Febem's, onde os adolescentes indiscriminadamente, seja do ponto de vista do ato cometido ou do seu local de origem, eram colocados em situação semelhante de atendimento. Este sistema, conforme já mencionado, ainda hoje existe como uma das ferramentas de resistência à correta aplicação das medidas sócio-educativas na ordem prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Mesmo em se tratando da aplicação das medidas sócio-educativas privativas de liberdade tem-se a clara compreensão de que estas devam ser executadas por meio de um conjunto de ações descentralizadas. Não



há razão alguma, seja do ponto de vista histórico, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista sócio-psico-pedagógico, para que mantenhamos unidades de internação distantes dos referenciais afetivos e comunitários dos adolescentes. A descentralização, além de ser mais eficaz para a execução da medida em si, contempla também o objetivo do acompanhamento e controle daqueles que em conjunto com o estado são co-responsáveis pelo acompanhamento do adolescente.

Dessa forma, as políticas públicas que visam a implementação do ECA devem ter um caráter continuado e permanente, contando para isso como o co-financiamento do estado brasileiro em seus diversos níveis (municipal, estadual e federal). Na antiga organização centralizada, também de forma centralizada eram previstos os recursos para o antigo sistema, que sempre foram mais dispendiosos do que o retorno social que produziram. Dentro da nova concepção, em que a privação de liberdade é uma medida excepcional a ser aplicada e, mesmo assim, de forma descentralizada e co-responsabilizada, também faz-se necessário o co-financiamento tanto na reestruturação quanto na manutenção das políticas definidas em níveis locais, sejam municipais, regionais ou estaduais.

É tarefa do Sistema de Garantia de Direitos prever recursos, públicos e privados, para a execução dessas políticas. O co-financiamento continuado garantirá que os problemas que ainda permanecem oriundos do antigo sistema e da descontinuidade administrativa possam ser vencidos a médio e longo prazos, por meio da

execução de políticas deliberadas nos respectivos conselhos normatizadores.

No que se refere à aplicação das medidas sócio-educativas, ainda temos de forma muito presente uma clara lógica da internação como principal medida a ser adotada. Tendo este referencial como fim, associado ao que já foi mencionado sobre a presença marcante do sistema Funabem/Febem's depois de 11 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente, infelizmente ainda temos que admitir que os avanços foram tímidos.

Aqui, cabe ressaltar as dificuldades bastante significativas encontradas na articulação entre a Justiça, Ministério Público, Executivo e controle social. Permanece ainda um certo isolamento e autodefinição entre esses atores, cabendo aqui papel central à Justiça da Infância e da Juventude pela sua função definidora na aplicação das medidas. Ainda não conseguimos vencer um passado presente de ações isoladas, descontextualizadas e desarticuladas, levando-se em conta que a política deva ser executada por meio de um conjunto de ações articuladas.

Esse isolamento contribui em muito para dificultar a municipalização, a descentralização e o co-financiamento citados acima. Contribui também para o insucesso na aplicação das medidas. Afasta os parceiros e co-responsáveis naturais, quer seja a família, comunidade ou poder público local. Diminui e/ou desperdiça recursos nas necessárias mudanças que ainda devem ser feitas para substituímos de vez a lógica da doutrina da situação irregular pela doutrina da garantia de direitos.

Os avanços obtidos na aplicação das medidas sócio-educativas, na forma e ordem como são previstas, com a internação como última e não como a porta de entrada, considerando o Sistema de Garantia de Direitos como fator central para alcançar o objetivo primordial, que é o atendimento e o sucesso deste, trazem a certeza de que o ECA é um instrumento fundamental no enfrentamento dos índices de violência que envolvam adolescentes. Tornam-se também uma clara e concreta resposta aos anseios da sociedade, que rejeita as constantes imagens de rebeliões nas unidades ou de indícios de impunidade e deseja, sim, que os impostos que recolhe ou mesmo as doações que realiza sirvam para resgatar a dívida mútua que tem com os adolescentes autores de atos infracionais.

Cabe ao Sistema de Garantia de Direitos operacionalizar o que é previsto na legislação e não a um de seus partícipes. Seremos capazes de vencer o desafio do isolamento? Seremos capazes de vencer um ranço histórico de segregação e encarceramento para 'livrar' a sociedade daqueles que infringem as normas? Seremos capazes de desenvolver estas ações de acordo com as normativas internacionais subscritas pelo nosso país, ou cederemos à concepção do desrespeito aos direitos humanos?

Pelos exemplos que temos no que foi desenvolvido nestes 11 anos, a resposta é afirmativa. É possível enfrentar, reestruturar e retomar o caráter sócio-educativo das medidas. É possível estabelecer parcerias e assumir em conjunto nossas obrigações frente aos desafios colocados para o pleno desenvolvimento de nossas crian-

ças e adolescentes. É possível dizer que a redução da responsabilidade penal não contribuirá em nada com o próprio desenvolvimento da sociedade e sua segurança, nem mesmo para o restabelecimento do convívio social desses adolescentes. É possível garantir ao conjunto da sociedade que temos um importante instrumento na mão, para enfrentar a violência praticada por adolescentes e que estes não precisam, e muito menos a sociedade brasileira, sucumbir a propostas pautadas pela fúria do encarceramento, mesmo que este não tenha contribuído em nada para o restabelecimento da paz social.

Nesse campo, como em outros de uma forma geral, não há como fugir da co-responsabilidade na execução das ações. Só para se ter uma idéia prática do que isto significa, um levantamento feito pelo presidente da Febem de São Paulo em meados de 2001 constatou que se cada município de origem dos cerca de 4.800 adolescentes privados de liberdade no Estado de São Paulo cuidasse de três, imediatamente seriam desinternados das unidades da Febem metade da sua população. Assim, 2.400 adolescentes estariam sendo atendidos próximos aos seus referenciais, próximos de quem decretou a medida, próximo de quem deve acompanhar a medida. Enfim, muito mais próximo de alcançar o objetivo da própria medida sócio-educativa de internação. E longe, muito longe de um sistema que há muito não deveria mais existir.

A insistência num sistema que jamais produziu o que a sociedade dele esperava, qual seja, a

ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei, só pode ser compreendida à luz da nossa tradição histórica mais marcada pelo descaso, descompromisso e desrespeito.

A aplicação das medidas sócio-educativas na forma prevista, sem dúvida é um eficaz instrumento de responsabilização dos adolescentes em conflito com a lei e todos que o cercam. Fazer funcionar programas municipalizados, co-responsabilizados e descentralizados, em que todos os operadores do Sistema de Garantia de Direitos cumpram seus papéis, é sem dúvida um exercício da cidadania ativa. É assumir o seu papel na construção do Pacto Social pela Paz.

A aplicação das medidas sócio-educativas na forma prevista é concretamente estabelecer ações contrárias ao rebaixamento da responsabilidade penal.

# Crianças, adolescentes e a violência

Pe. Joacir Della Giustina\*

## INTRODUÇÃO

Estamos vivendo um momento histórico em que a violência apresenta-se cada vez mais como uma das grandes preocupações do cenário nacional. Estamos ainda em um privilegiado momento de integração e articulação entre os mais diversos agentes da promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente. Trata-se da realização das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Nós, do CONANDA, temos a convicção de que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é, sem dúvida, um dos melhores instrumentos que já se construiu em nosso país para a promoção da paz. Promotor da proteção integral da infância e adolescência brasileiras, o Estatuto precisa ser realidade de confronto ao quadro estrutural gerador e difuso da injustiça social, porque "a violência é covardia e as marcas ficam na sociedade".

---

\* Pe. Joacir Della Giustina é mestre em Teologia Pastoral – PUC/RJ, conselheiro do CONANDA e coordenador nacional da Pastoral do Menor.

No cotidiano da vida que corre pelo país, é comum ouvirmos acusações contra crianças e adolescentes, responsabilizando-os pelo aumento dos índices da violência. E, nessa esteira de denúncias, aponta-se para o Estatuto da Criança e do Adolescente como instigador de atos infracionais.

## **O ECA É UMA CONQUISTA SOCIAL**

O Estatuto da Criança e do Adolescente, além dos apelos das normativas internacionais, nasce de uma profunda experiência de indignação nacional. Afinal, o Código de Menores, fundamentado na doutrina da "situação irregular", era discriminador e, por isso, reprodutor de uma violência estrutural. O atual desafio é tornar o Estatuto uma arma eficaz. E podemos fazer isso carregados de segurança, porque o Estatuto é uma lei que tem legitimidade política, uma vez que nasceu de uma decisão popular. Talvez seja por isso que provoque escândalos. Talvez seja por isso que tenha inimigos. Porque política e juridicamente ele é eficaz. Aliás, não é bem o Estatuto que tem inimigos no Brasil, mas seu projeto político. O que incomoda é seu projeto de sociedade.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Estatuto não é uma lei posta ou dada pelo legislador. Nem é uma lei que inventa direitos, porque ele próprio – o Estatuto da Criança e do Adolescente – acata direitos que já estão presentes na sociedade. Então ele é a legitimação da maturidade social.

O Estatuto propõe que um grupo de brasileiros – que é maioria demográfica, mas minoria política – adquira cidadania. E que sendo cidadãos tenham direitos. Tendo-os, que os conheçam. E que conhecendo saibam defendê-los e exijam a execução pelo Estado. Esse é o seu projeto de sociedade. Ele, inclusive, atribui a possibilidade do cidadão responsabilizar aqueles que, tendo responsabilidades, negam direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente nasceu por meio de um mutirão nacional em favor da criança. Foi também por meio da mobilização social que a lei foi sendo instalada e que foram sendo criados os Conselhos de Direitos, os Tutelares, os Fóruns de Defesa, que foi acontecendo o reordenamento institucional, que começaram a aparecer as políticas públicas voltadas para essa parcela da população. Mas existe ainda um caminho a percorrer. E, muitas vezes, forças adversas parecem querer fazer cessar essa luta dos “já cansados”.

Nesses 11 anos de Estatuto, fomos aprendendo que a luta pela implantação da lei é como a vida das crianças: que precisa um esforço diário, da mesma maneira como diariamente a criança precisa do cuidado, da proteção, da ternura, do pão, da escola, do hospital... Somos chamados a manter acesa a chama da luta, da esperança, da rebeldia teimosa que não se acomoda com o simples “possível” para a infância, mas que quer o necessário e o justo. Hoje somos convocados a lutar pela implementação das medidas sócio-educativas aos adolescentes autores de atos infracionais, a exigir a morte do modelo Febem, a buscar educação e saúde de quali-



dade para todos. Somos convocados a buscar a implementação universalizada dos Conselhos, a estar presentes na elaboração e execução dos orçamentos, bem como na formulação e controle das políticas públicas de promoção, defesa e garantia de direitos.

## **A PRIORIDADE ABSOLUTA**

O princípio da prioridade absoluta, consagrado pela Constituição Federal em seu artigo 227 e regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, não se fundamenta apenas em sentimentos. Mas é a condição de pessoa em desenvolvimento que assegura esse princípio. Mesmo porque grande parte do desenvolvimento físico e mental do ser humano ocorre nos primeiros anos de vida.

É nesse período que a criança vive a sua única chance de desenvolver normalmente o seu potencial físico, mental e genético. Não há uma segunda chance. Ao deixar de institucionalizar a ética da Prioridade Absoluta, a sociedade fracassa, porque deixa de cuidar daquilo que tem de mais precioso e maior garantia da continuidade de sua raça.

A lei entende que a proteção à infância não deve ser apenas uma prioridade, mas que seja a primeira e mais importante das prioridades. Significa entender que sempre poderá haver alguma coisa que seja mais urgente que a criança, mas que nunca haverá algo tão importante. Vale lembrar que são as crianças que carregam por mais tempo as cicatrizes da falta dessa ética;

pagam o alto preço da única oportunidade de crescer normalmente como crianças.

A própria essência do desenvolvimento infantil – o amor e o carinho, o crescimento físico normal, a imunização contra doenças, os cuidados básicos de saúde e a oportunidade de escola – é compromisso que a sociedade deve assumir em bons e maus momentos.

O coração e o cérebro de uma criança não podem esperar por um novo pacote do governo, pelo novo orçamento do município, nem que seu pai arrume novo emprego, muito menos que o Congresso volte de seu recesso.

Crianças que não recebem atenção são crianças que, potencialmente, se voltarão contra o mundo que as ignorou.

## **VIOLÊNCIA: À PROCURA DO VILÃO**

Com freqüência estamos ouvindo dados que alertam para o aumento da violência em nosso país. Também é comum ouvirmos dizer que os adolescentes são os responsáveis pelo aumento desses índices. Bem como que nada acontece aos adolescentes que cometem ato infracional; que o Estatuto é permissivo demais; que se o adolescente pode votar aos 16 anos também deve responder penalmente pelos seus atos a partir dessa idade.

Pesquisa do Ministério da Justiça atestou que os adolescentes são responsáveis por pouco menos de 10% dos crimes cometidos no país. E que 73,8% destas in-

frações são contra o patrimônio, e 50% deste total são furtos. Os crimes contra a vida somam 8,46%. O sistema penitenciário brasileiro possui uma população carcerária de 195 mil pessoas e uma oferta de 107 mil vagas. Isso sem contar que existem mais de 300 mil mandados de prisão não cumpridos. Por que boa parcela da população vem pedindo o rebaixamento da idade penal?

Segundo o último Censo, os adolescentes brasileiros são 20 milhões. Deste total, 20 mil estão envolvidos com atos infracionais, isto é, 0,1% daquele total. Destes 20 mil, cerca de 6 mil estão com a medida sócio-educativa da internação, compreendendo-se assim que 14 mil não detêm a denominada "alta periculosidade".

Os países que rebaixaram a idade penal diminuíram os índices de violência praticados por adolescentes? O que dizer dos Estados norte-americanos? Pesquisas indicam que, nos Estados Unidos, o resultado do endurecimento das penas nos últimos sete anos foi a triplicação dos atos infracionais praticados por adolescentes. É por isso que Espanha e Alemanha, que haviam reduzido a idade para os 16 anos, voltaram atrás, convencidos de que esta era uma solução equivocada.

Muitas vezes o tema do rebaixamento da idade penal tem sido tratado com critérios fundamentados apenas em razões emocionais. Emotivamente todos nós queremos a proteção para nossos familiares, nossos amigos, nossos parentes. Racionalmente pouco tem sido feito para que a Doutrina da Proteção Integral, presente no Estatuto, seja efetivada.

## A VIOLÊNCIA DA ESTRUTURA SOCIAL

Ao tratar do tema da violência no país, não podemos deixar de voltar o olhar para o quadro da estrutura socioeconômica e política brasileira. A promoção da paz tem relação direta com o exercício da justiça.

Segundo a Fundação Getúlio Vargas, o Brasil possui 49,6 milhões de pessoas vivendo na miséria. Cerca de 45% delas têm menos de 15 anos de idade. São brasileiros considerados indigentes porque têm renda mensal inferior a R\$ 79,00. São 29,3% da população brasileira (*O Estado de São Paulo*, 10.7.2001, p. A8).

Também merece consideração o fato de que o Brasil acabou de atingir, em 2001, a vergonhosa marca dos 25 anos de campeão da má distribuição da renda. Mesmo quando comparado às nações mais pobres da África nosso país perde feio. Segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – órgão ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –, os 10% mais ricos da população brasileira embolsam 28 vezes a renda obtida pelos 40% mais pobres. Na Zâmbia, a mesma proporção é de 17 vezes, 24 no Peru, 21 no Quênia, 5 vezes nos Estados Unidos e 4 vezes no Japão. Por sua vez, o 1% mais rico dos brasileiros concentra renda superior àquela apropriada pelos 50% mais pobres da população (*Folha de São Paulo, Caderno Economia*, 2.4.01, p. 11). Assim, podemos concluir que não somos um país pobre, mas somos um país tremendamente injusto e violento com nossos pobres.

É consenso entre os peritos da legislação infanto-

juvenil que, sem medidas políticas, administrativas e judiciais em favor da eqüitativa distribuição da renda e da implantação da justiça social, com universalização para o acesso às políticas sociais básicas, especialmente no que se refere à prerrogativa constitucional da prioridade absoluta em favor das crianças e adolescentes, fica difícil querer ser justo punindo os filhos dos pobres.

## **A VIOLÊNCIA VELADA**

Existe um mundo adulto que ainda é bastante agressivo com as crianças. Também não podemos camuflar a existência de adolescentes agressores. Mas nesse vácuo da violência é importante lembrar de uma de suas formas de expressão, que nem sempre deixa aparecer marcas físicas. Aquela violência que, sutil e veladamente, vai arrastando para o caos as resistências de meninos e meninas; que vai abrindo feridas profundas nos corações infantis, com poucas chances de cicatrização.

Então deveríamos desviar nossos olhares para as ruas de nossas cidades. Nelas, a vida vai passando. O sinal verde é para quem tem boa aparência, para quem é "bem comportado". Mas há também um outro sinal, intermitente, de cor vermelha, para crianças e adolescentes empobrecidos, presos nas faixas da exclusão.

Para muitas crianças e adolescentes, o mundo urbano é aquilo que a rua particularmente lhes apresenta. Mas meninos e meninas não surgem do nada. A rua não "fabrica" crianças. Não são meninos e meninas da

rua. São crianças, de carne, osso e sangue, com sonhos, amores, medos... Mas o mundo urbano tem medo delas e costuma vê-las como perdidas, bichos, lixos...

Os corpos desses meninos e meninas trazem denúncias nas suas várias cicatrizes de negações. Esses corpos trazem a injustiça estampada nas várias marcas da exclusão. Muitos sinais vermelhos... Expressões de morte, infâncias roubadas em quarteirões cheios de contra-mão ou becos sem saída para as setas da auto-estima.

O gesto e o olhar simbólicos, retratando o medo dos transeuntes culpados, aumentam a dor, a revolta e a pena. O ataque da sociedade, com seu sinal vermelho, faz da rua quase sempre um ambiente de violência ao sentimento mais puro da vontade de existir como pessoa.

Nessa viagem pelas ruas da cidade nossos pensamentos voam para as casas, os apartamentos, os barracos... E a pergunta recai sobre a família. A família e sua estruturação, cujas relações têm ligação direta com o equilíbrio emocional de seus membros. Quando existem relações afetivas com os pais, o espaço da rua não é o fim, talvez um meio de sustento familiar, mas voltar para casa sempre vai valer a pena. Outras vezes, quando a rua aparenta ser a solução, como resposta de fuga à violência doméstica, essa mesma rua coloca um "pare". Ela é uma segunda, terceira, quarta... rejeição.

Porém, não é a rua que é má. Mau é o que acontece na rua. Mau é associar pobreza com violência, com carência de afeto ou de sentimentos humanos e com vagabundagem. Então, crianças e adolescentes passam a ser

vistos como seres embrutecidos, transgressores, selvagens... que precisam ser barrados. Reações assim geram nos meninos e meninas sentimentos de medo, e também de ódio e vingança contra os mais privilegiados. É o resultado da forte sensação de estar perdido em um campo de batalha. Então é preciso organizar-se para sobreviver em uma sociedade totalmente desorganizada.

## CONCLUSÃO

Essa negligência social, que violenta a vida de crianças e adolescentes, é uma ameaça à nossa segurança, maior do que qualquer inimigo externo. Afinal, que país é esse, que forma a opinião pública para a estruturação de uma cultura de repressão e morte? De soluções equivocadas como a do "rebaixamento penal"? Que cuida bem de animais, de plantas, de baleias e, por outro lado, extermina a própria raça. Que seres humanos somos quando aprendemos a conviver com normalidade e indiferença frente ao extermínio da infância em assassinatos, em cortes de orçamentos, em descasos político-administrativos? É insensata a atitude que quer implantar a paz enquanto administra a injustiça. É por isso que o CONANDA não aceita nenhuma proposta de rebaixamento da idade penal, muito menos que se questione o Estatuto e suas medidas sócio-educativas sem que se tenha antes, ao menos, testado sua eficiência e eficácia.

Existem meninos e meninas que trazem, atrás do

corpo que é visto, uma carga de emoções que quase nunca se vê. Isso exige um olhar atento que se faz em nome da Doutrina da Proteção Integral. Sim, porque nossas crianças e adolescentes são a garantia da continuidade de nossa espécie. Hoje, em nós, elas estão sendo. Mas é nelas, amanhã, que nós seremos. A existência adulta se perpetua por meio de seus filhos. Não se perpetua por meio do último automóvel do ano, dos últimos avanços da tecnologia virtual, da rodovia asfaltada ou do espetáculo de engenharia daquele prédio público. Um povo sem suas crianças é um povo historicamente falido.

Existe, nesta viagem que fazemos pelas ruas da cidade, uma denúncia forte contra a inteligência utilitarista. Aquela inteligência da lógica do mercado que acredita que algumas pessoas devem desaparecer do cotidiano social. Essa inteligência que se nutre dos valores da competição, do individualismo... de forma exacerbada, na fome, na miséria e na morte, e ainda consegue justificar a violência contra os miseráveis.

O descuido e o descaso com a vida humana são resultado do jeito como estamos propondo a convivência em nosso cotidiano. O cuidado e a compaixão são atitudes típicas da essência humana, como afirma Leonardo Boff. É o cuidado que ocupa e preocupa a pessoa, que a responsabiliza e a envolve afetivamente com a outra. Poderíamos dizer que a pior violência do ser humano é a negação do cuidado; como consequência o ser humano se entrega totalmente à lógica do mau-trato das coisas e das pessoas. Isso torna-o insensível à dor



dos outros, surdo às mensagens e indiferente ao mistério da vida. Torna-o violento e estimula nos outros a violência.

São de compaixão e de cuidado que precisam nossas crianças. A compaixão busca construir comunhão para cuidar do outro. Queremos acreditar que o mundo pode ser construído a partir do afeto e do cuidado, muito mais que a partir do trabalho organizado no individualismo impiedoso e competitivo.

Aqui é que mora nosso compromisso com as crianças e adolescentes: o saber cuidar com compaixão. O horizonte então se abre para nos mostrar que qualquer forma de violência contra os pequenos é covardia e que as marcas ficam na sociedade.

Então, é porque somos pessoas de cuidado e compaixão que precisamos construir juntos um pacto social pela paz.

# O sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente

Olympio de Sá Sotto Maior Neto\*

No quadro real de marginalidade em que se encontra a grande maioria da população brasileira – integrante do país que se transformou em campeão mundial das desigualdades sociais, decorrência da extraordinária concentração de riquezas em mãos de poucas pessoas –, padecem especialmente as crianças e adolescentes, vítimas frágeis e vulneráveis da omissão da família, da sociedade e, principalmente, do Estado no que tange ao asseguramento dos seus direitos elementares. Diante de um contexto de desassistência e abandono experimentado pela grande maioria das crianças e adolescentes brasileiros – calcula-se a existência de cerca de 40 milhões de carentes e abandonados –, pretende-se que as *regras de cidadania* contempladas no ordenamento jurídico em prol da população infanto-juvenil *não permaneçam* como meras declarações retóricas, exortações morais, singelos conselhos ao administrador e, porque assim tomadas, postergadas na sua efetivação ou relegadas ao abandono. As crianças e adolescentes ví-

---

\* Olympio de Sá Sotto Maior Neto, Procurador de Justiça do Estado do Paraná e representante da ABMP (Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça da Infância e da Juventude) no CONANDA.

timas do holocausto permanente ditado pelas absurdas taxas de mortalidade, aquelas que apresentam lesões cerebrais irreversíveis decorrentes da subnutrição, as que se encontram nas ruas sobrevivendo por meio de esmolas degradantes, bem como as que não têm acesso à educação ou à saúde (enfim, aquelas *sem oportunidade de vida digna*) não podem mais aguardar que a “natureza das coisas” ou o “processo histórico” venham intervir para a materialização daquilo que lhes foi prometido como direitos fundamentais – até porque entre nós já comparece de maneira concreta e produzindo seus efeitos nocivos a proposta da hipocrisia neoliberal travestida de globalização econômica, tendente a transferir os foros das decisões políticas, sociais e econômicas dos espaços da soberania nacional para os escritórios encarpados das empresas multinacionais ou transacionais, com significativos prejuízos às questões sociais (afinal, não é por acaso que o governo brasileiro se vangloria do pagamento da dívida externa e não se envergonha com a sua crescente dívida social), sendo que “a mão invisível do mercado”, por certo, não tem olhos (nem coração) para enxergar nossas crianças entregues à miséria social e conseqüente subcidadania.

Daí a importância – e absoluta necessidade – da interferência positiva do denominado *sistema de garantia dos direitos das crianças e adolescentes*, vale dizer:

- a. *no aparelho de Justiça* – o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública;
- b. *na política de atendimento* – os Conselhos de Direito e os Conselhos Tutelares.

Especialmente se considerarmos que o legislador do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), regulamentando a *regra magna* do art. 227, da Constituição Federal e absorvendo os ditames da *doutrina da proteção integral*, materializou proposta de dar atenção diferenciada à população infanto-juvenil e, como fórmula para estabelecer *igualdade material*, entendeu indispensável que as crianças e adolescentes perseguidos, vitimizados, excluídos, marginalizados na realidade social (vale dizer, à margem dos benefícios produzidos pela sociedade) viessem a receber, pela lei, um tratamento *desigual* (porque desiguais na realidade social), necessariamente *privilegiado*. Assim, pela nova legislação, as crianças e adolescentes não podem mais ser tratados como meros objetos de intervenção do Estado, devendo-se agora reconhecê-los *sujeitos dos direitos elementares da pessoa humana*, de maneira a propiciar o surgimento de verdadeira “ponte de ouro” entre a marginalidade e a cidadania plena. Alertado pela *realidade social* e alentado pelo propósito de *justiça* (com a ocorrência de absoluta sintonia à idéia de que o enfrentamento ao subdesenvolvimento – bem como à sub-cidadania – dá-se mediante a efetivação de *direitos*), restou estabelecido um *conjunto de normas* pertinente aos direitos fundamentais da população infanto-juvenil, objetivando pormenorizar o que se encontra genericamente indicado no texto constitucional, além de capítulo próprio para tratar da proteção judicial dos interesses individuais, coletivos e difusos relacionados à infância e juventude. E, ainda, formulou-se *diretrizes*

*de uma nova política* de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, contemplando a criação dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares. Entretanto, levando-se em conta que a lei, *por si só* (e por *melhor* que seja), não tem o condão de alterar a realidade social, sendo que o *exercício dos direitos* nela estabelecidos é que vai produzir as transformações desejadas (especialmente no que tange ao anseio da instalação de uma sociedade progressivamente melhor e mais justa), o empenho de todos – *e do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente em especial* – deve se dar, então, na linha de que as previsões do ECA passem a se constituir instrumentos de *materialização* das promessas de cidadania contidas no ordenamento jurídico, principalmente de molde a obrigar o Estado a cumprir seu papel institucional e indelegável de atuar concretamente no campo da promoção social, efetivando políticas sociais básicas, políticas sociais assistenciais em caráter supletivo e programas de proteção especial destinados a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social.

Como interveniente obrigatório e fundamental nesse processo se encontra a *Justiça da Infância e Juventude*, que agora, em razão da Lei nº 8.069/90, assume função (diga-se, *elevada em dignidade*) de ser espaço destinado à garantia dos direitos da população infanto-juvenil. A nova postura da Justiça frente aos temas relativos a crianças e adolescentes encontra base no fato de que o legislador do ECA fez por inscrever capítulo próprio para tratar da *proteção judicial* dos interesses indi-

viduais, coletivos e difusos relacionados à infância e juventude. A idéia central é a de que as regras enunciadas na lei se constituem comandos obrigatórios à família, à sociedade e ao Estado, aguardando-se, especialmente por parte do poder público, o cumprimento das normas estabelecidas. Todavia – e exemplificando –, se o administrador, espontaneamente, não tornar concreto o que lhe foi determinado pela lei, comparece disponível ao interessado um conjunto de medidas judiciais especificamente destinadas à satisfação, via prestação da tutela jurisdicional, dos direitos violados (dentre as medidas judiciais elencadas vale anotar, pela importância, a *ação civil pública*, destinada à proteção dos interesses individuais, coletivos e difusos próprios da infância e da adolescência, e que corresponde à extensão para esta seara das previsões contidas na Lei nº 7.347/85). Também é digna de registro a utilização da *ação mandamental* contra atos ilegais ou abusivos – emanados de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público – que lesem direito líquido e certo estabelecido no ECA. Em outro aspecto, embora fosse o juiz de Menores apresentado pela lei então em vigor (o Código de Menores) com contornos de onipotência, no atendimento aos casos concretos acabava ele tomado pela angústia da impotência no tocante a contribuir decisivamente para o estabelecimento de um novo *projeto de vida* para sua clientela marginalizada, já que não podia legalmente exigir do Estado o cumprimento do seu dever de promoção social das crianças e adolescentes (e respectivas fa-

mílias). Agora, diante da inscrição – e detalhamento – dos direitos fundamentais relativos à infância e juventude (estabelecidos na sua maioria como *direitos subjetivos* e, portanto, *dever* do Estado), a autoridade judiciária desfruta da especial condição de poder prestar a tutela jurisdicional prolatando decisões que apresentem o condão de *transformar positivamente* a realidade social. Quando devidamente provocado, face ao princípio da inércia da jurisdição, o juiz de Infância e Juventude tem a possibilidade de decidir sobre as questões sociais mais significativas, seja no plano individual ou nas esferas coletivas ou difusas. Uma sentença do juiz da Infância e Juventude pode implicar na garantia do exercício de direitos como o da educação (determinando, por exemplo, a construção de creches ou estabelecimentos educacionais), da saúde (determinando, por exemplo, a construção de um posto de saúde ou as vacinações obrigatórias recomendadas pelas autoridades sanitárias), da profissionalização (determinando, por exemplo, a instituição de programas pertinentes à iniciação profissional), e assim por diante. Ou seja, o juiz da Infância e Juventude pode transformar a Justiça em espaço significativo de luta para a instalação de uma sociedade que trate com mais equidade e isonomia as crianças e adolescentes, propiciando a todos a concretização dos direitos elementares da pessoa humana. Se antigamente era difundido o mito de que “entregar a criança ao juiz” representava a pronta solução de questões de qualquer conteúdo, hoje tal raciocínio encontra foro de realidade, já que as crianças e adoles-

centes passam a contar com a atividade jurisdicional para a efetivação dos seus interesses juridicamente tutelados.

Mas além de explicitar os direitos genericamente prometidos na Constituição Federal, de estabelecer um conjunto de medidas judiciais para a garantia de tais direitos e de ameaçar com sanções penais e administrativas os que não cumprirem os seus imperativos proibitivos, o ECA apresenta também um importante mecanismo destinado a fazer valer os ditames que assenta. Trata-se de incumbir uma instituição, integrante da estrutura organizacional do Estado, da *defesa* dos interesses e direitos pertinentes à infância e juventude. Como se sabe, os promotores e procuradores de Justiça passaram a ter o *dever funcional* de atuar no sentido de garantir a efetivação das normas estabelecidas em favor das crianças e adolescentes. Em um país onde a maioria da população não tem acesso à Justiça (seja por falta de condições econômicas ou pela inexistência da Defensoria Pública na grande maioria das comarcas), andou bem o legislador do ECA quando atribuiu ao Ministério Público tão magnânima missão. Aliás, é de se abrir parênteses para dizer que os elaboradores do ECA alcançaram compreender corretamente os novos contornos institucionais do Ministério Público, alinhavados especialmente pela Constituição Federal de 1988. Absorveu-se a idéia de que o Ministério Público, rompendo com antiga postura de estrita burocracia legal, deve agora atuar como verdadeiro *agente político*, interferindo de maneira positiva na realidade social e, me-



diante exame do conteúdo ideológico das normas jurídicas, dar prevalência para a materialização daquelas que signifiquem proposta de libertação do povo, internalizando – na esfera administrativa ou no espaço oficial do judiciário – as reivindicações sociais na forma de conflitos coletivos, politizados e valorados pela ótica dos interesses das classes populares. Em outro aspecto, considerada a infeliz praxe forjada no sentido de que quando surgem leis a favor dos excluídos e marginalizados sociais ainda assim de nada servem, porquanto não são aplicadas (as leis que “não pegam”, segundo dizem), convém ressaltar que o Ministério Público – assumindo, por meio de seus agentes, a responsabilidade profissional, política e ética da construção de uma ordem social mais justa – poderá fazer do ECA seu instrumento fundamental de luta em favor da sociedade. O desejo é de que o promotor de Justiça da Infância e Juventude dê especial contribuição à esperada conformação de um novo Ministério Público, que deixe definitivamente para trás suas raízes de patrocinador dos interesses dos reis e dos poderosos, reconhecendo-se como legítimo defensor dos *interesses da sociedade*, com a visão clara de que tal mister implica defender prioritariamente as camadas marginalizadas e afastadas das propostas de cidadania contidas na legislação constitucional e infra-constitucional.

No que tange à Defensoria Pública, o registro é de que – não obstante a regra constitucional estabelecendo ser *direito individual* a “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recur-

sos" (art. 5º, LXXIV) e a previsão, também de índole constitucional, da Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional, incumbida da orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados (art. 134) – sua organização e funcionamento apresenta absoluto descompasso com o propósito de *acesso e igualdade* na Justiça, inclusive a da Infância e Juventude. A falta de estruturação e as deficiências alarmantes propiciam que a grande clientela de crianças e adolescentes (assim como suas respectivas famílias), *carentes de efetivação* dos direitos, continuem desassistidos ou mal assistidos, vale dizer, sem *acesso* à Justiça ou sem *igualdade de forças* na relação processual, com negativa repercussão no direito de ação e de defesa assegurado na Constituição. Seja para a efetivação dos interesses individuais relacionados à área ou para a efetiva defesa técnica habilitada quando da atribuição da prática de ato infracional, a Defensoria Pública se constitui importante proposta – também para os litigantes na Justiça da Infância e Juventude – de democratização das oportunidades de êxito quanto à prestação da tutela jurisdicional.

Ainda nesse aspecto, convém registrar que para a propositura de ações civis fundadas em interesses coletivos ou difusos pertinentes à infância e juventude estão legitimadas *todas* "as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária" (art.

210, inc. III, do ECA), representando verdadeiro *batalhão de proteção* dos direitos da criança e do adolescente, que, todavia, precisa se fazer mais presente na lição cotidiana dos embates judiciais.

Já na banda da *política de atendimento*, apresentando como componentes mais significativos a descentralização político-administrativa, a municipalização do atendimento e a participação obrigatória da sociedade civil, temos que as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 8.069/90 contemplam a criação dos Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes, bem como dos Conselhos Tutelares; pretendendo-se, nessa nova linha, que o município seja o espaço adequado para a reflexão acerca dos problemas existentes na área e também para a equação dos mesmos, apresentando e efetivando programas e ações capazes de superar as dificuldades detectadas.

Os Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, previstos no art. 88, inc. II, do ECA, são órgãos com caráter *deliberativo* (portanto, *definidores* da política pública de atendimento à infância e juventude nas esferas municipais, estaduais e nacional), incumbidos de proceder o *controle* das ações governamentais em todos os níveis e que não podem prescindir da *participação popular* (diga-se *paritária*, ou seja, apresentando igual número entre os representantes dos órgãos governamentais e os indicados pelas entidades que atuam na defesa ou no atendimento dos direitos das crianças). Na conjugação das disposições dos arts. 1º, par. único, 204 e 227, § 7º, todos da Constituição Federal,

regulamentadas posteriormente pelo ECA, conclui-se ter havido determinação no sentido de se inaugurar nova fase na política de atendimento à infância e juventude, cuja marca esteja delineada no surgimento de espaços para a *democracia participativa*, garantindo-se à sociedade civil *voz e vez* na *formulação* das políticas sociais públicas relacionadas a crianças e adolescentes. O comando é para que se implante um regime de *co-gestão* nesse campo de atuação governamental, o que representa extraordinário progresso ao tempo em que, até então, a forma de "participação" da sociedade na área se restringia a atividades de cunho eminentemente assistencialista (as campanhas beneficentes para arrecadar alimentação, agasalhos etc.) ou consistia em mão-de-obra graciosa para efetivação de programas e ações previamente decididos pelo poder público (adesão aos mutirões para construção de creches, praças etc.), enquanto os conselhos comunitários apresentavam caráter meramente consultivo (e, assim sendo, apenas davam "palpites" nas atividades governamentais). A democracia participativa (pela primeira vez expressa em nossa Carta Constitucional no enunciado de que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição" – cf. art. 1º, par. único) pressupõe o Executivo *compartilhando parcela do seu poder*, propiciando integração do povo no processo decisório estatal e garantindo concretamente importante predicado da cidadania, além de marcá-lo com o signo da *legitimidade* (equivocada e infelizmente, a maioria dos

governantes entende que a representatividade do voto, não raras vezes obtida por meio do abuso do poder econômico no campo eleitoral, seria suficiente para dar surgimento à legitimidade do poder e, assim, tratam com descaso as possibilidades do seu exercício efetivamente democrático).

Com igual importância comparecem os Conselhos Tutelares, órgãos permanentes e autônomos, encarregados pela sociedade de zelar no pertinente ao efetivo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes. São eles *fiscalizadores* de todo o sistema de atendimento à infância e juventude, bem como – enquanto proposta de desjurisdicionalização de determinadas matérias – fruto desse anseio de abrir espaços para a sociedade civil na *gestão conjunta* dos interesses relacionados à população infanto-juvenil, demonstrado especialmente pelo fato de que os conselheiros são pessoas da comunidade e por ela escolhidas (espera-se, *democraticamente*, por meio de sufrágio universal, com voto direto e facultativo) para o exercício de tão relevante função. Aos Conselhos Tutelares restam estabelecidas importantes atividades de *caráter genérico* – tais como subsidiar os Conselhos de Direito para a formulação de uma política de atendimento à infância e juventude que se mostre integralmente vinculada à realidade de cada município ou “assessorar o poder executivo local na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” – cf. art. 136, inc. IX, do ECA – e, identicamente, o atendimento de casos concretos de

crianças e adolescentes que se encontrem em *situação de risco* (cf. art. 136, inc. I, do ECA), inclusive no setor educacional (cf. art. 56). Guardadas as devidas proporções, a lei confere ao conselheiro tutelar poderes assemelhados àqueles estabelecidos para os juízes da Infância e Juventude, incluindo a aplicação das chamadas *medidas de proteção* e também as *pertinentes aos pais e responsáveis* (cf. arts. 101 e 129, ambos do ECA); a expedição de *notificações* (com obrigatoriedade de comparecimento); a *requisição* dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança (que significa *determinar o atendimento* pelo poder público, nos termos do art. 136, III, *a*, do ECA). De lembrar também que o legislador do ECA – buscando garantir aos Conselhos Tutelares o alcance de suas relevantes atribuições – estabeleceu ser *crime* impedir ou embaraçar a atuação do conselheiro tutelar no exercício de suas funções (cf. art. 236) e *infração administrativa* o comportamento de descumprir determinação do Conselho Tutelar (cf. art. 249).

Nesse passo, em que se quer ver o efetivo funcionamento do *sistema de garantia* dos direitos da criança e do adolescente, convém lembrar que, quando da Assembleia Nacional Constituinte, mediante emenda popular com mais de dois milhões de assinaturas e buscando traduzir a máxima do “superior interesse do menor” contida nos documentos internacionais, inscreveu o legislador constituinte pátrio princípio constitucional no sentido de que o atendimento aos interesses da infância e juventude deve ocorrer com *absoluta prio-*

ridade (art. 227, da CF), traduzindo-se a regra – além dos deveres da família e sociedade – na *obrigatoriedade* para o Estado em, de maneira *preferencial*, formular e executar políticas públicas capazes de garantir às crianças e adolescentes *proteção integral* (isto é, a possibilidade do exercício dos direitos fundamentais da pessoa humana e, também, daqueles especiais e inerentes à condição de pessoas em peculiar fase de desenvolvimento), bem como, identicamente de forma *privilegiada*, destinar os recursos necessários à consecução dos programas e ações estabelecidos em favor de tal população (art. 4º, do ECA).

É necessário interferir no sentido da existência de políticas públicas capazes de fazer crianças e adolescentes *efetivamente sujeitos de direito*, garantindo-se, entre outros e guardadas as peculiaridades locais, os direitos relacionados à vida (identificando a taxa e os fatores responsáveis pela mortalidade infantil nos municípios da comarca), à saúde (verificando a cobertura integral das vacinações recomendadas pelas autoridades sanitárias, a realização pelos hospitais dos exames visando ao diagnóstico e terapêutica de anormalidades do metabolismo; a existência de programas destinados à nutrição, à assistência médica e odontológica para a prevenção das enfermidades que ordinariamente afetam a população infantil, e campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos), à convivência familiar (providenciando a materialização dos programas oficiais de auxílio e orientação a famílias carentes, bem assim os de desinstitucionalização de crianças

e adolescentes abrigados e também os destinados à adequada aproximação e retirada das crianças e adolescentes das ruas), à educação (realizando atividades direcionadas à garantia de Educação Infantil, também de ingresso, permanência e sucesso no Ensino Fundamental; conferindo a existência dos conselhos de acompanhamento e controle social Fundef, assim como dos planos de cargos, salários e valorização do magistério e, ainda, dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte alimentação e assistência à saúde), à profissionalização (providenciando o desenvolvimento de programas de iniciação profissional, bem como de proteção no trabalho, impedindo atividades insalubres, penosas e perigosas ou que impossibilitem a regular escolaridade) e às medidas sócio-educativas (promovendo a instituição de programa para a prestação de serviços à comunidade e, principalmente, à execução de liberdade assistida). Anote-se que, dos temas emergenciais aqui elencados (quase sempre, reflexos da situação familiar determinada pela inexistência de política de pleno emprego, de salário justo, de programas de renda mínima ou, ao menos, de efetiva assistência social para quem dela necessite) e afora, obviamente, o combate à tragédia da mortalidade infantil, destaque-se a necessidade da implementação dos projetos governamentais destinados ao auxílio a famílias carentes, já que, na maioria absoluta das vezes, a promoção social de uma criança ou adolescente implicará resgatar para a cidadania também os seus familiares. Uma vez atendidas as condições materiais indispensáveis à subsis-



tência, o caminho seguinte a ser trilhado se traduz no encaminhamento de todas as crianças e adolescente para o sistema educacional, pois, como sempre se diz – e isto exsurge indisputável em relação aos nossos filhos – *lugar de criança é na escola*. Dentre os direitos fundamentais consagrados à infância e juventude, sem dúvida avulta em significado o pertinente à educação, observado também que o sistema educacional se constitui – juntamente com a família – em extraordinária agência de socialização do ser humano (isso sem contar com a possibilidade de importante interferência, enquanto aparelho ideológico do Estado, na formação do pensamento acerca da sociedade em que se vive e do papel que cada um pode nela desempenhar). A educação, devidamente entendida como direito de todos e dever do Estado, destina-se, conforme prevê a regra constitucional, ao pleno desenvolvimento da pessoa, sua qualificação para o trabalho e, principalmente, ao preparo para o exercício da cidadania (art. 205, da Constituição Federal). Os direitos ao acesso, à permanência e ao *sucesso* no sistema educacional compõem como antídoto à marginalização social que encaminha crianças e adolescentes à mendicância, ao trabalho precoce, à prostituição e à delinquência. Não é por acaso que, na verificação dos adolescentes sujeitos às medidas sócio-educativas (especialmente as privativas de liberdade), alcança-se índices elevadíssimos de afastamento do direito à Educação (muitas vezes por exclusão imposta indevidamente pela própria escola). A luta por novos e melhores dias para a infância e juventude brasileiras só

pode estar embandeirada – e ter como ponto de partida – a efetivação do direito à Educação. Por isso, o legislador do ECA, ao mesmo tempo em que arrola os seus princípios informadores (art. 53) e as formas de sua materialização (art. 54), assevera que “o acesso ao ensino obrigatório gratuito é direito público subjetivo”, e que “o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, assim como a sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (art. 54, §§ 1º e 2º). Então, na perspectiva da formação de verdadeiros cidadãos, o processo educativo deve atender a propósitos de valorização do ser humano, de seu enriquecimento no campo das relações interpessoais, de respeito ao semelhante e, igualmente, de desenvolvimento do senso crítico, da responsabilidade social, do sentimento participativo, da expressão franca e livre do pensamento, enfim, constituindo-se a escola em espaço democrático propício ao desenvolvimento harmônico do educando. Ainda em tal aspecto, convém anotar a importância de restar concretizado para todas as crianças de até 6 anos o direito à creche e à pré-escola, capaz de atendê-las quanto à saúde e alimentação (eliminando-se, principalmente, os riscos das lesões cerebrais irreversíveis decorrentes da subnutrição), bem como a oportuna introjeção de valores ético-sociais, além do preparo para o ingresso no Ensino Fundamental, caminho para uma cidadania que se quer ver atingida por todas as nossas crianças e adolescentes.

Nessa altura da reflexão, tratando-se da concretude das promessas jurídicas, comparece conveniente o ra-

ciocínio de que, além da escola, da família e de outros espaços adequados para o seu desenvolvimento, *lugar de criança é nos orçamentos públicos*, cumprindo-se integralmente o princípio constitucional da *prioridade absoluta* em prol da infância e juventude e propiciando a consecução da política traçada pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. O acompanhamento – especialmente pelos integrantes do sistema de garantia – da elaboração das leis orçamentárias (desde o Plano Plurianual, passando pela Lei de Diretrizes Orçamentárias até a Lei Orçamentária propriamente dita) e de sua execução, não se tenha dúvida, comparece indispensável para a melhoria, sob todos os aspectos, das condições de vida das nossas crianças e adolescentes. Interessante, inclusive, seria comparar a evolução dos recursos destinados à efetivação de políticas públicas pertinentes a crianças e adolescentes *antes e depois* de 1988 (de molde a se conferir o cumprimento do novo comando constitucional), além de compará-los com outras rubricas orçamentárias, legalmente consideradas *sem* prevalência. Para o eventual embate jurídico, cabe registrar que o princípio constitucional da *prioridade absoluta* (art. 227, da Constituição Federal) somado ao da *democracia participativa* (arts. 1º, par. único, 204, II e 227, § 7º, todos da Constituição Federal e concretizados com a atuação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente na formulação das políticas municipais, estaduais e nacional de atendimento aos interesses da população infanto-juvenil – art. 88, II, do ECA) são *limitadores e condicionantes* do poder discricionário do administrador público.

Enfim, ao tempo em que as nossas crianças e adolescentes passam a ser tratados como *bodes expiatórios* da caótica situação social (e de insegurança) vivida no país, com o surgimento de levianas propostas para restabelecimento do Código de Menores ou da diminuição da imputabilidade penal (na verdade, a sociedade brasileira tem o direito de se indignar diante da tragédia que envolve nossas crianças e adolescentes, entretanto, tal indignação deve ser canalizada *a favor* da infância e da juventude e não *contra* ela, na correta perspectiva de que a melhor forma para evitar violência e criminalidade é *superar a marginalidade*, retirando-se aqueles que se encontram à margem dos benefícios produzidos pela sociedade para conduzi-los à cidadania plena), *urge intervenção* objetivando a *implementação* das regras da Constituição Federal e do ECA que contemplam a população infanto-juvenil com a *garantia prioritária* do exercício de direitos, assim como das diretrizes e programas de atendimento estabelecidos em favor da mesma na Lei nº 8.069/90; com a certeza de que, em assim se fazendo, estaremos – pela via das crianças e adolescentes – dando um passo decisivo para o alcance daquele que é o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil: o de instalar uma sociedade livre, justa e solidária.

# Os desafios da construção social das políticas públicas educacionais

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Stela Santos Graciani\*

Não é possível pensar a construção e a elaboração de políticas públicas na área educacional sem vinculá-las à relação com a sociedade onde se insere e ao Estado como determinantes no cenário mais amplo onde são parte articulada e integrante. Nessa conjuntura histórica é que delinearemos nossa interpretação, uma análise na tentativa de desvelar a realidade onde se instaura a fragmentação das políticas de educação, no bojo do pensamento do projeto educacional neoliberal, e as suas conseqüências sociais no plano de ajustes econômicos da década de 90 definido pelos parâmetros do Consenso de Washington<sup>2</sup>.

O Consenso de Washington resultou de uma reunião realizada, em 1989, na capital do Estados Unidos, com as presenças de funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BIRD –, especializados

---

\* Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Stela Santos Graciani é coordenadora do NTC (Núcleo de Trabalhos Comunitários) da PUC/SP, membro do CONANDA (Conselho Nacional da Criança e do Adolescente).

2 BATISTA, P. Nogueira (1994). "O Consenso de Washington". Caderno - *Dívida Externa* n<sup>o</sup> 17, Cepis, MST.

em assuntos latino-americanos. O objetivo do referido encontro era o de fazer uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. As conclusões dessa reunião se transformaram no então chamado "Consenso de Washington", que influenciou e influencia, até hoje, a proposta neoliberal que os governos do "Grupo dos 8" insistem em recomendar, ou exigir, para conceber cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral, para definição das políticas públicas na América Latina. Tudo se passaria, portanto, como se as classes dirigentes latino-americanas se houvessem dado conta, espontaneamente, de que a gravíssima crise econômica que enfrentavam não tinha raízes externas – como, por exemplo, a alta de preços do petróleo, a alta de taxas de juros internacionais, a deteriorização dos termos de intercâmbio –, mas se devia apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que as praticavam. Foi assim que se justificou a solução para as reformas neoliberais apresentadas como modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas. Passou-se a admitir abertamente e sem nuances a tese da falência do Estado, visto como incapaz de formular políticas macroeconômicas, e a conveniência de se transferir essa grave responsabilidade a organismos internacionais, tidos por definição como agentes independentes e desinteressados aos quais tínhamos o direito de recorrer como sócios<sup>3</sup>.

---

3 BATISTA, Paulo Nogueira. op. cit. pág.11.

Para o "Consenso de Washington", a democracia não seria, pois, um meio para se chegar ao desenvolvimento econômico e social, mas um subproduto do neoliberalismo econômico, da economia de mercado. Nesse sentido, o Consenso não tratou de questões sociais, como educação, saúde, distribuição de renda, eliminação da pobreza. Não porque as relegasse, mas as reformas sociais e educacionais seriam políticas decorrentes naturais da liberalização econômica. Tudo estaria irreversivelmente capitaneado pela onda neoliberal do "mínimo de governo e máximo de iniciativa", sem confiar no Estado. Tratar-se-ia, portanto, de descentralizar ao máximo o setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela massiva mobilização das organizações não-governamentais sabidamente estrangeiras ou financiadas, em sua maioria, por países estrangeiros.

Onze anos depois de codificado pelo economista John Williamson, o "Consenso de Washington" é dado como "Dissenso de Washington", por meio de pesquisa feita por uma comissão de especialistas – do Fundo Cornegie para a Paz Mundial e do Diálogo Interamericano –, dado que o consenso previa privatização em grande escala, liberalização comercial, desregulamentação e enxugamento do Estado e, hoje, o Consenso tem um balanço negativo de seus efetivos resultados. O que se deu foi que não houve crescimento econômico, redução da pobreza, redistribuição de renda ou melhora nas condições sociais. No entanto, os especialistas afirmam que as condições teriam sido pio-

res se as exigências neoliberais não tivessem sido implantadas<sup>4</sup>.

Nesse sentido de descaracterização do Estado, para torná-lo mais eficiente, eficaz e efetivo, parece que, na verdade, se pretendia reduzi-lo a níveis ínfimos que a própria desorganização da máquina estatal poderia comprometê-lo em sua missão clássica de provedor de segurança contra ameaças internas à ordem pública – vide as recentes greves dos policiais militares de vários Estados do Brasil – ou externas à garantia de integridade territorial. São inúmeras as limitações que se deseja impor ao Estado, que este pareceria ser objeto de uma estratégia de solapamento da própria idéia de Nação, na qual o Estado nada mais é do que a sua forma jurídica organizada.

Os resultados do neoliberalismo na América Latina, apesar dos esforços dos meios de comunicação em só mostrar os aspectos considerados positivos, não podem deixar de ser mencionados como modestos e limitadores, uma vez que houve aumento crescente da miséria e da exclusão social, altas taxas de desemprego, tensão social e graves problemas nas áreas de saúde e educação dos países que adentraram com sofreguidão no modelo neoliberal – como México e atualmente Argentina, para não citar outros que rapidamente se encaminham para a bancarrota –, dados os riscos de colapso cambial que estão fragilizados, como é o caso do Brasil.

---

4 Folha de S. Paulo (26/08/2001). –“Dissenso de Washington”, e Editoria da Folha (28/08/2001). “O fracasso do Consenso”.



Outro aspecto profundamente importante no cenário das definições educacionais foi os compromissos assumidos na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtiem, na Tailândia, em 1990, na qual, a partir de suas conclusões, a Educação começou a fazer parte das pautas internacionais e nacionais. Desde essa época, as prioridades, as estratégias, os conteúdos etc. constituem parâmetros dos organismos internacionais financiadores, como é o caso do Banco Mundial. As instituições financeiras multilaterais monitoram de perto as decisões políticas dos governos, avaliando e controlando as medidas e os desempenhos ou condicionando os empréstimos, os financiamentos de projetos e programas e as renegociações das dívidas externas. Assim sendo, as políticas educacionais financiadas pelo Banco Mundial estão fortemente influenciadas pelas reformas exigidas e provocadas por esses organismos, que chegam a pressionar que seus indicadores sejam alcançados a qualquer custo, como é o caso da avaliação progressiva, que não necessariamente constitui-se um equívoco, mas que do modo como foi incorporada tem demonstrado um fracasso substancial no sistema educacional brasileiro, dados os baixos índices de aprendizagem dos alunos (INEP, 1998; MEC, 2000), a pouca valorização e profissionalização dos professores (Unesco, OECD, 2000), a falta de consenso das ações implementadas, a desatenção com relação à Educação Infantil (Rosemberg, 1999) e de Jovens e Adultos (Haddad et al, no prelo) e a passagem de uma visão (ampliada) de

educação básica para uma mais estreita: a educação escolar e fundamental (Torres, 1999, *Marco de acción regional*, 2000)<sup>5</sup>.

O que estas reformas, compulsórias, induziram e estão ainda exigindo é que se coloque a criança e o adolescente na escola. No entanto, não se exige nenhuma obrigatoriedade no campo da prática educacional escolar, na qualidade de ensino via projeto político-pedagógico capaz de reverter o quadro atual, no qual grande maioria que entra não permanece. Portanto, garante-se o acesso e não a efetiva inclusão escolar em sentido amplo, nem a efetividade da aprendizagem, uma vez que muitos se encontram semialfabetizados na 5ª ou na 8ª série, como estão apontando as últimas pesquisas. O que nos coloca a situação precária das matrículas e, conseqüentemente, nenhum investimento significativo de formação continuada dos professores do ensino público, dirigentes e supervisores de ensino, como política pública e não apenas capacitações pontuais, como vêm acontecendo em todo território nacional. A essa situação deve ser acrescido o fato de que os Parâmetros Curriculares não foram refletidos sistematicamente pelos professores que deveriam tê-los como balizadores orientativos de sua prática educativa. Em relação aos processos de gestão administrativo-pedagógicos não houve implementação dos mesmos para os secretários de Educação ou diretores, enfim, todos os

---

5 KRAWCZUK e outros. *O cenário educacional Latino-Americano do século XXI - Reformas em debate*. São Paulo, Ed. Autores Associados, 2000 (p. 3)

atores envolvidos em colocar em prática as Diretrizes Nacionais de Educação. No entanto, todas essas situações educacionais precárias fazem parte de um conjunto de ações articuladas, imbricadas na reforma global do Estado, definidas pelo manancial da economia de mercado, previstas no projeto de globalização neoliberal como estratégia política do Consenso de Washington de 1989 e da Conferência Mundial de Educação para todos, de 1990, e apoiadas pelos financiamentos do Banco Mundial.

O novo pacto educativo da Educação, da competitividade e da pretensa cidadania, como afirma João Carlos Tedesco<sup>6</sup>, está contido na reforma educacional na qual se previu uma forma nova de organizar e gestar em rede a Educação pública e, em nosso ver, utilizando-se as nomenclaturas das lutas de resistência pela escola de qualidade, pela democratização nas relações, pela modernidade das condições de trabalho e infra-estrutura, entre outros aspectos. E, na contrapartida dessa implantação, assume-se um discurso contemporâneo de descentralização, como prevê a Constituição brasileira de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, acrescido de novas perspectivas de distribuição do poder, resgatando a democracia participativa em uma nova organização, por exemplo, em conselhos paritários – Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. E o que temos percebido é o centralismo na definição de políticas que se-

---

6 TEDESCO, J.C. *O novo pacto educativo: educação, competitividade e cidadania moderna*. São Paulo, Ática, 1998.

quer passam pelos conselhos deliberativos como o CONANDA (Conselho Nacional de Direitos das Crianças e dos Adolescentes): programas nacionais educacionais, como Bolsa-Escola, programa Sentinela ou Agente Jovem, dentre outros. O que se percebe, entretanto, é uma ingerência cada vez maior de agências internacionais, que definem políticas públicas educacionais no Brasil e na América Latina, quando exigem indicadores de resultados preestabelecidos para as instituições educativas, como formas padronizadas de ação homogeneizantes, desrespeitando as peculiaridades culturais de cada realidade regional.

O que se tem observado de vários setores educacionais são as críticas que vão se acumulando e a correlação de forças ampliada entre o Estado e a sociedade, pela não-sustentabilidade das fragmentadas e dispersas políticas definidas na lógica do modelo neoliberal em curso. Nascem, em vários cantos, mecanismos e instrumentos de "concertação", caracterizados como políticas de remendos, reformas, ajustes para arrumar a totalidade e seus desencontros como estratégia de governabilidade – programas de ajustes – para tratar e aglutinar o dissenso que vem se articulando ao longo desta década<sup>7</sup>.

Portanto, as diretrizes estratégicas da política neoliberal e suas formas de manifestações, por meio de políticas compensatórias, privatização de empresas estatais e serviços públicos relevantes – como, por exem-

---

7 FIORI, E. "A governabilidade democrática na Nova Ordem econômica" - Revista *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n° 43, nov, 1995.

plo, comunicação, energia, vias públicas –, exclusão social acentuada, desemprego, desigualdade de distribuição de renda, conseqüentemente uma injustiça social acentuada, com políticas públicas focais, descontextualizando as decisões políticas e transferindo para os setores privados as responsabilidades de Educação, Saúde e Assistência Social, sempre precedidas de orientações impostas pelos financiadores externos como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Mas, apesar da globalização e mundialização do projeto neoliberal, os movimentos pela infância, de educação de jovens e adultos, pela escola pública de qualidade, entre outros, com o apoio de inúmeras entidades sociais e sindicais como, por exemplo, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, a luta vem, contemporaneamente, se colocando no cenário nacional, seja na discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, seja nas políticas públicas educacionais. E, entre as principais exigências, estão:

- a. A democratização do acesso, da permanência e do sucesso na aprendizagem como efetivação do direito social à Educação;
- b. A qualidade de ensino, como conceito histórico-social, da contextualização onde se insere a escola, com construção de conhecimentos e não com a reprodução dos mesmos;

- c. Gestão democrática da Educação como eixo norteador das políticas públicas elaboradas pelos coletivos sociais, hoje representados pelos Conselhos Paritários previstos na Constituição brasileira de 1988.

Vale ressaltar que essas prioridades nacionais foram traduzidas e definidas para os próximos cinco anos, como diretrizes aprovadas pelo CONANDA<sup>8</sup>.

Esse documento orientador e definidor das várias áreas – educação, saúde, esportes, profissionalização, cultura etc. – será utilizado na IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em novembro de 2001, cujo tema gerador é: “Crianças, Adolescentes e Violência” – Violência é covardia, as marcas ficam na sociedade, após ter sido discutido e refletido em todo o Brasil, como subsídio básico do debate em inúmeras conferências municipais e estaduais preparatórias. O objetivo da Conferência Nacional consistirá em elaborar um “Pacto Social pela Paz”<sup>9</sup>.

Historicamente, a construção da identidade educacional brasileira e latino-americana, apesar das considerações impostas pelo modelo neoliberal já efetuadas criticamente, deverá passar pela criação, no modelo de

---

8 O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente definiu as *Diretrizes Nacionais para Política de Atendimento Integral à Infância e à Adolescência – 2001* (5 out. 2000)

9 O Pacto Social pela Construção da Paz está sendo entendido como um conjunto de idéias e ideais articulados com as ações concretas de enfrentamento aos aviltadores dos direitos das crianças e dos adolescentes, no intuito da garantia de seus direitos de promoção, proteção, controle e defesa.

organização socioeconômico, de espaços que permitam a construção social de um projeto político-pedagógico democrático e socialmente justo, capaz de responder aos desafios e definir políticas públicas sociais de forma coletiva, resistindo à destruição dos direitos sociais conseguidos e expressos na Constituição federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

## BIBLIOGRAFIA

BATISTA, P.N. *O Consenso de Washington a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Cepis, MST, PEDEX, 1994.

CEPAL/UNESCO. *Educacion e Conocimiento eje de la transformacion productiva com equidad*. Santiago de Chile, 1992.

FIORI, E. «A governabilidade democrática na nova ordem econômica». *Revista Novos Estudos*. CEBRAP, n° 43, nov. 1995.

FOLHA de S. Paulo. "Consenso de Washington". 26 ago. 2001.

FOLHA de S. Paulo. "O Dissenso de Whashington". Editorial, 28 jun. 2001.

INEP. *Relatório Final – SAEB/95*. Brasília, MEC/INEP, 1998.

KRAWCZYK, Nora e outros. "O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI". *Reformas em Debate*. São Paulo, Ed. Autores Associados, 2000.

MEC. *EFA. 2000 – Educação para todos: avaliação do ano 2000 – Informe nacional Brasil*. Brasília, MEC, 2000.

ROMÃO, J. E. *Dialética da diferença: o projeto da escola cidadã frente ao projeto pedagógico neoliberal*. São Paulo, Cortez/IPF 2000.

TEDESCO, J. C. *O novo pacto educativo: educação, competitividade e cidadania moderna*. São Paulo, Ática, 1998.

# Esporte, cultura e lazer: em busca da cidadania e da paz

Mara Felipe\*

É fácil observar o cotidiano (responsabilidades, relacionamentos e lazer) dos jovens e constatar que entre as causas que contribuem para o crescimento da cultura da violência que permeia entre eles está a questão do tempo livre. Normalmente, o tempo livre não é preenchido com atividades que despertem interesse dos adolescentes, ou que respondam aos seus desejos, anseios e expectativas.

O tempo livre é um campo de observação importante; por meio dele pode-se perceber em quais atividades os jovens dispendem maior energia, e ocupá-lo com ações de integração. Escutar os jovens significa, antes de tudo, dialogar com o tecido social, conhecendo o que lhes dá prazer e, conseqüentemente, trabalhar o fortalecimento da sua capacidade para realizar suas metas individuais e sociais.

Tendo em vista que as atitudes violentas e de desrespeito, na maioria dos casos, têm origem no meio fa-

---

\* Mara Felipe – Especialista em Comunicação e Mobilização Social. Coordenadora do Galera, Legal! – Projeto de Reinscrição Socioeducativa de Adolescentes em Conflito com a Lei, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa e Ação Modular (IPAM).



miliar, observamos, por parte dos jovens, uma certa naturalidade em reproduzi-las. Desrespeitar porque é desrespeitado parece ser um raciocínio lógico entre eles.

A tolerância e a compreensão são valores que devem ser reforçados e vivenciados coletivamente para alicerçar a construção de uma sociedade saudável.

Dessa forma, o desenvolvimento de atividades esportivas e artísticas facilita o contato e o resgate do tempo, dos espaços e dos valores interiores. A partir da vivência esportiva, artística e da experimentação de linguagens que não condensam apenas registros escritos e falados, podemos colocar em contato conosco, com outros homens e com o meio ambiente a nossa emoção, resultando na interpretação pessoal e existencial do mundo e dos seres que nele habitam.

Sentir, pensar e opinar significam definir quem sou, como sou e perceber como me relaciono com o outro. Significam, também, compreender quais são os papéis que desempenho, para depois, assumir uma identidade com uma história gerada e compartilhada dentro de uma comunidade específica.

Os jovens estão organizados dentro de certos imaginários a respeito de si mesmos porque a tarefa existencial da adolescência é construir a sua identidade e o seu projeto de vida.

Normalmente, quando os jovens ainda não estão preparados para essa tarefa, eles entram nas culturas juvenis, que propiciam a eles uma identidade provisória. As identidades provisórias ou modelos de conduta devem afirmar e firmar valores humanitários. O espor-

te e as atividades artístico-culturais nesse contexto devem promover a educação para a cidadania.

Educar para a cidadania significa assumir a ordem social como algo a ser construído, tecido por todos que habitam um país. A organização coletiva e o conhecimento dos problemas sociais são o ponto de partida para qualquer tentativa de ação transformadora, distanciando a idéia do fatalismo social e conflitos não desejados.

Dessa forma, o desafio é envolver a população jovem, por meio da participação ativa, construtiva e solidária, a perceber as suas urgências frente à realidade, elaborar interpretações dos problemas cotidianos, aprender a ouvir e a propor coletivamente soluções. A educação deve ser compreendida com o conjunto de informações e procedimentos do viver em sociedade.

O esporte e a cultura, nesse contexto, unem a experimentação do fazer esportivo e artístico com desenvolvimento da expressão da interpretação do fazer cotidiano.

O caminho traçado e percorrido historicamente pela arte, cultura e desportos tem demonstrado uma estratégia potencial e eficiente na reconstrução da auto-imagem do cidadão, principalmente do jovem cidadão que inicia a vida social e profissional.

O esporte e a cultura intervêm positivamente no desejo de mudanças para atitudes que visem a construção da representação do eu que se relaciona com os outros.

É importante alimentar a crença de que transformar é possível, principalmente, por meio de ações arti-

culadas entre os setores governamentais, sociedade civil e empresariado para alcançar resultados comuns. Entretanto deve-se ter clareza no fazer e adotar uma nova maneira de ver e agir proativamente.

Sair do paradigma atual significa sair do modelo do dano e aceitar o desafio de trabalhar com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e pessoal e não mais vê-los sob o signo da violência, das drogas e da falta de diálogo.

O olhar que apenas enxergou os jovens pelo dano gerou conseqüências trágicas: num primeiro momento, havia a idéia de que a criança pobre deveria ser útil e a atividade gratuita oferecida a elas significou o aprendizado de atividades direcionadas para geração de renda. A idéia era ajudar a criança pobre para que a criança pobre ajudasse sua família.

No início dos anos 80, um novo paradigma surge, orientando ações no sentido de trabalhar e alcançar o desenvolvimento pessoal e social da criança e do adolescente, oferecendo atividades que promovessem a formação do jovem cidadão na busca da emancipação e autodeterminação.

A relação tutelar que é mantida no Brasil, dada a exemplo da relação do governo com a sociedade, do homem com a mulher e do patrão com o empregado, nos convida a ingressar no modelo do desafio. Devemos refletir sobre a seguinte questão: O que fazer com os filhos dos pobres? No Brasil, a tentativa de responder a essa questão baseou-se e gerou argumentos que perpassaram desde a salvação étnica à prevenção do

delito. Entretanto, a questão deveria ser: devemos fazer com os filhos dos pobres o mesmo que fazemos com os nossos próprios filhos, trabalhar o desenvolvimento do potencial criativo, apoiar e acompanhar suas escolhas?

Então, qual a revolução que deve ser feita? A revolução do óbvio. Apoiar a manutenção da criança na família, pois o preço de institucionalizar uma criança é bem maior do que podemos imaginar, tanto do ponto de vista econômico como do ponto de vista social. A criança institucionalizada confirma a desconfiança do Estado com relação às famílias economicamente vulneráveis e por isso uma forte tendência em tirar as crianças do âmbito familiar.

A Constituição, promulgada em 1988, e, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente procuram redefinir o papel do Estado na questão de políticas sociais. Maiores direitos e deveres são dados à população civil na gestão político-administrativa. Atualmente, algumas iniciativas dos governos federal, estaduais e municipais buscaram minimizar a situação das famílias desfavorecidas financeiramente através de orientação sócio-familiar, a exemplo do Programa de Renda Mínima, do Bolsa-Escola e do Esporte na Escola, programa que leva o esporte para as escolas de ensino fundamental de todo o país.

As diretrizes aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA objetivam garantir à criança e ao adolescente o direito à vida e ao desenvolvimento integral. Ou seja, é o direi-

to de crescimento e desenvolvimento de potenciais, aquisição de habilidades e conhecimentos para o exercício da cidadania no mundo contemporâneo. Esse desenvolvimento se dá em primeira instância na família, na comunidade, na escola. É imprescindível implementar com urgência políticas de proteção ao grupo familiar, com participação comunitária, garantindo não só serviços de saúde, acesso à alimentação, educação, saneamento ambiental, assistência social e formação profissional, mas também lazer, esporte e cultura oferecidos com qualidade e equidade.

Assim, a orientação que prevalece nos programas é, em primeiro lugar, manter a criança na família, em segundo lugar, manter a criança na escola e, finalmente, desenvolver o potencial, mas que não seja sinônimo apenas de trabalho, mas dentro da perspectiva das vivências da arte-recreação e do esporte formando para a vida.

Mais do que um recurso pedagógico, a cultura, o esporte e o lazer são também direitos fundamentais estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como pela Convenção sobre os Direitos da Criança. Por isso é fundamental garantir uma política nacional de cultura, esporte e lazer para que as necessidades de desenvolvimento intelectual e emocional das crianças e dos adolescentes sejam atendidas, e que lhes sejam dados estímulos e oportunidades de aprendizado de maneira lúdica e criativa.

O desafio de uma política nacional de cultura, esporte e lazer está em construir uma linguagem pedagó-

gica, um determinado tipo de saber, com significados que estimulem a recriação de diferentes formas e alternativas para a população desenvolver suas ações em defesa dos direitos da criança e do adolescente, que contemple a integração regional e a valorização da cultura local e seja realizada conjuntamente entre os governos federal, estaduais, municipais e as organizações não-governamentais, reconstruindo assim a relação entre Estado e sociedade civil.

Daí a importância dos programas e projetos que elegem como matéria-prima a cultura local e estimulam a mudança do paradigma. Acreditar no desenvolvimento social e pessoal da criança e do adolescente significa atravessar as dificuldades com capacidade e dignidade.

A educação pelo esporte e pela arte deve ter o compromisso de promover um sentido na formação da identidade social e da auto-estima, do autoconceito e da autoconfiança. O Esporte e a arte são a matéria-prima para a educação e o desenvolvimento realizado no plural, por meio dos princípios da construção e da troca.

O esporte e a arte chamam-nos a incorporar novas idéias e, conseqüentemente, a celebrar a adoção de uma nova maneira de ver, agir e reagir, sendo portanto percebidos enquanto Processo Educativo, que deixa de ser indicado pela destreza operacional, traduzido em gestos e movimentos, passando a ser reconhecidos cada vez mais na capacidade do sujeito em formular julgamentos e tomar decisões que possam intervir e interagir, mediante situações novas ou imprevistas, com autocontrole e co-responsabilidade.

O esporte, a arte e a cultura, enquanto linguagens, são instrumentos essenciais para o desenvolvimento da organização dos conhecimentos e a determinação de escolhas dos procedimentos mais adequados.

A experiência esportiva, estética e artística é uma forma de perceber o mundo e atuar nele, promovendo a ocupação dos espaços mentais e físicos com mensagens e imagens afirmativas da vida atual e do futuro, enfatizando a reflexão dos papéis que desempenhamos na vida familiar, escolar e na comunidade.

Muitos dos projetos sociais bem-sucedidos com crianças e adolescentes – Escola Criativa Olodum (BA), EDISCA (CE), Mangueira do Amanhã (RJ), Cataventos Juventude e Cidadania (DF), Bate Lata (SP), além de muitos outros –, têm, em comum, o uso da cultura e/ou do esporte como instrumentos de mobilização social da juventude. Porém não é o uso dessas duas ferramentas de forma descomprometidas, ou seja, a cultura como elemento de animação, ou o esporte como sinônimo de atividade física para preencherem o tempo do jovem com atividades lúdicas, e sim o uso dessas ferramentas como instrumentos pedagógicos, que contribuem diretamente para a transformação social e evolução política dos jovens e das comunidades beneficiadas com a ação dos projetos em questão.

Trabalhar para a consolidação de elementos como o esporte e a cultura na construção de uma cultura de paz entre as crianças e adolescentes é ainda um desafio. É um processo que deverá caminhar gradualmente implementando estratégias que garantam o seu êxito,

dadas as peculiaridades locais, e as dificuldades e resistências do poder central (União e Estados).

Entretanto, temos de pensar neste processo, conhecer suas possibilidades e limites, pois o fortalecimento de estratégias que assegurem a democratização do esporte e da cultura, sem dúvida, é uma real contribuição para a retomada da democracia e da cidadania em nosso país.



# Direito à Assistência Social

Charles Roberto Franke\*

## APRESENTAÇÃO

Este artigo quer ser, ao mesmo tempo, um provocador de debates e um aprofundamento da necessidade de maior integração de reflexões e ações intersetoriais. Até porque esta é uma das premissas que percebo e comungo para que a *doutrina de proteção integral* preconizada pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) de fato se viabilize.

## A ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEU BREVE CONTEXTO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 203, que a "Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social". Isso indica de maneira clara que a assistência social deixou de ser "favor de quem tem" para ser direito do cidadão. Isso é reforçado no artigo 204, que estabelece que as ações governamentais nessa área "serão realizadas com recursos do orçamento

---

\* Charles Roberto Franke é articulador da Amencar, diretor da ABONG e conselheiro do CNAS.

da seguridade social, previstos no artigo 195 da mesma lei magna, além de outras fontes". Ao mesmo tempo, este artigo complementa o anterior, definindo que a Assistência Social deve organizar-se com base nas diretrizes de "descentralização político-administrativa" e a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis".

Ora, ao preconizar que a Assistência Social é para todos que dela necessitarem, independente de contribuição e, ao mesmo tempo, que será financiada com recursos da Seguridade Social já previstos na própria Constituição, o legislador está apontando claramente sobre o dever do Estado na sua execução. A LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), criada pela Lei Federal 8.742, em 7 de dezembro de 1993, regulamentou esse aspecto, quando em seu artigo 1º define: "A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais..."

No que se refere às diretrizes, a Constituição estabelece que na descentralização político-administrativa cabe à esfera federal a coordenação e as normas gerais da Assistência Social, enquanto as esferas estaduais e municipais ficam a cargo da coordenação e execução dos respectivos programas nessa área. Convém salientar que, ao mencionar as três esferas de poder, a Constituição não se restringe apenas ao poder público, destacando também as entidades beneficentes e de assistência social. Ao mesmo tempo, é importante perceber

que às esferas estaduais e municipais não cabe só a execução: a Constituição destaca, também, a coordenação. Aliás, caso isso não ocorresse, estaria em contradição com a diretriz da descentralização político-administrativa.

No cenário jurídico/institucional estamos bem amparados. A lógica está definida, com os princípios e as diretrizes assegurados. É preciso operacionalizá-los. Todavia, temos uma história de negação da cidadania na Assistência Social e um enfoque voltado a construir uma dependência de "quem recebe para com quem dá". É uma relação normalmente não explícita, mas que gera "na pessoa que ganha" o sentimento de gratidão para com "quem dá", pela sua generosidade. Ou seja, você está recebendo algo não porque é seu direito, mas porque alguém está se dispondo a doar. Isso, na prática, nada mais é do que a negação do direito – como diz a Constituição Federal do Brasil – dos mínimos sociais. Se considerarmos que a pobreza, segundo Maria Carmelita Yazbek, não é apenas uma categoria econômica mas também uma categoria política, que se traduz pela ausência de direitos, de possibilidades e de esperanças, percebemos que "quem recebe" tem a satisfação de ter recebido e, por isso, não passar mais fome, em vez de perceber que este é seu direito elementar de ser humano. É aqui que precisamos perceber onde está o direito à vida como direito *maior* do ser humano. Quem deve garantir este direito à *vida*? Conforme já colocado acima, os mínimos sociais são direito do cidadão e dever do Estado, o que está explicitado no artigo

1º da LOAS. No caso da criança e do adolescente, a Constituição Federal de 1988, destaca que esses devem ser tratados com *prioridade absoluta*. Ou seja, não é a prioridade primeira, é *absoluta*.

Se considerarmos que o Brasil é a décima economia mundial, mas ao mesmo tempo tem uma das maiores concentrações de renda e de riquezas do mundo, podemos com certeza afirmar que a pobreza de grande parte da população brasileira tem origem nas decisões políticas sobre os rumos do desenvolvimento do país. Nesse sentido, destaca-se a decisão de firmar acordos com o FMI – Fundo Monetário Internacional –, que sobrevalorizam o capital financeiro nacional e internacional por meio da elevada taxa de juros e constantes socorros a bancos. Ao acompanhar a elaboração e execução do orçamento da União nesses últimos anos, vê-se claramente o volume de recursos destinados para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. Segundo levantamento feito pelo INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) junto ao SIAF/STN/COFF – Banco de Dados: Consultoria de Orçamento/CD e PRODASEN no orçamento da União de 2001, foi autorizado o pagamento de R\$ 70.301.029.616,00 para juros e encargos da dívida e R\$ 77.730.867.712,00 para amortização da mesma e, até 3 de agosto desse ano, já foi liquidado/pago R\$ 32.363.404.478,00 no primeiro item acima e R\$ 46.964.093.699,00 no segundo. Ou seja, foram autorizados mais de 70 bilhões e já foram executados mais de 32 bilhões de reais para juros e encargos da dívida. Para a amortização, foram autorizados mais de 77 bilhões, sendo já executado quase 47 bilhões de

reais. Em contrapartida, o orçamento/2001 autorizou R\$ 18.990.412.943,00 para investimentos, sendo que até 3 de agosto só foi gasto R\$ 1.551.277.073,00. Ou seja, apenas 8,17% do autorizado. São dados como estes que apontam, de fato, a prioridade do atual governo. Só para ter um comparativo, para o Fundo Nacional de Assistência Social foi aprovado no orçamento de 2001 da União o valor de R\$3.614.845. 617,00 (três bilhões, seiscentos e quatorze milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil e seiscentos e dezessete reais).

## **GESTÃO**

A diretriz da descentralização da Assistência Social, preconizada pela Constituição Federal, coloca a sociedade civil também como formuladora das políticas públicas. A LOAS define que esta participação deve se operacionalizar por meio da criação dos Conselhos Paritários de Assistência Social nas três esferas de poder (municipal, estadual e federal). Paritário é aqui definido como metade da representação governamental e metade não-governamental. Cada um desses conselhos deve ser criado por lei específica, sendo que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi criado na própria LOAS. Os conselhos, cada um em sua esfera, são de deliberação e controle das políticas e programas de Assistência Social. Junto com os mesmos, também devem ser criados os Fundos de Assistência Social. Os fundos devem estar vinculados à deliberação e controle dos conselhos, cada um em sua esfera.

Com o intuito de ter maior representatividade nos

conselhos, a representação da sociedade civil, também denominada não-governamental, é dividida pela LOAS em três categorias: representantes dos usuários ou de suas organizações, das entidades ou organizações de Assistência Social e dos trabalhadores do setor. A escolha deve ocorrer em fórum próprio para tal. À União compete responder pela concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas portadoras de deficiência que não disponham de recursos e condições de se manter, por meio de um salário mínimo mensal via sistema bancário. É importante esclarecer que à União não cabe mais a execução de programas de atendimento, mas coordenar e dar suporte técnico e financeiro aos Estados e Municípios em suas funções de garantia dos mínimos sociais à população. Nesse sentido é que, em 1998, foi aprovado pelo CNAS a NOB (Norma Operacional Básica) que, entre outros aspectos, criou a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) como instâncias de articulação, negociação e pactuação de aspectos operacionais entre os gestores da Assistência Social das diferentes esferas de poder do país. A CIT é organizada na esfera federal e composta por três representantes da União, três dos Estados e três dos Municípios. Já as CIBs são organizadas nos Estados, compostas por três representantes do Estado e três dos Municípios, sendo que cada unidade federada deve ter uma CIB. A representação dos Estados e Municípios na CIT e nas CIBs é feita por meio do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social

(Fonseas), no caso dos Estados, e do Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Fongemas), no caso dos Municípios.

Convém salientar que a LOAS estabelece que cabe ao órgão gestor de cada esfera de poder da Política de Assistência Social a elaboração do Plano de Assistência Social e da Proposta Orçamentária para serem aprovados pelo Conselho. Nesse ponto, a LOAS foi bem definidora, atribuindo responsabilidades claras, o que, por exemplo, no Estatuto da Criança e do Adolescente não ficou tão explícito. Para fazer um bom Plano de Assistência Social é preciso ter um diagnóstico real das necessidades da população. Tendo o diagnóstico, tem-se argumentos para a elaboração e aprovação do Orçamento. Ou seja, a LOAS aponta para a necessidade e importância de planificação contextualizada dos programas a serem implantados e implementados, especialmente na linha de atacar as causas da situação constatada no diagnóstico. É aqui que está um dos pontos cruciais para a viabilização da integração da Assistência Social com as demais políticas sociais. A partir do diagnóstico, podemos, de fato, implantar a rede de atendimento e defesa dos mínimos sociais da população.

Na prática nem sempre é assim, pois ainda vivemos a cultura do clientelismo e, mais recentemente, a visão da focalização do atendimento em situações extremas de pobreza. No caso da focalização, temos percebido nos últimos anos um grande número de programas voltados ao combate de situações específicas, como o trabalho infantil, o combate à violência e à exploração

sexual, o atendimento a moradores em lixões etc. Aliás, esses programas têm sido um grande instrumento de *marketing* para mostrar à opinião pública o que está sendo feito. Todavia, normalmente se mostra o resultado imediato, sem uma análise e intervenção no pano de fundo da situação enfrentada. Um exemplo disso é a bolsa-escola para meninos(as) deixarem o trabalho infantil e voltarem à escola. Acontece que esta bolsa é para meninos(as) até 14 anos. Em muitos casos, depois dessa idade, eles(as) voltam para o trabalho do qual foram tirados(as).

Outro aspecto da gestão que está problemático na prática é a ação das Comissões Intergestoras. A lógica da descentralização está sendo seguida com a viabilização dessas Comissões, pois possibilita que gestores municipais e estaduais estejam integrados na CIT, organizada no âmbito nacional, e gestores municipais integrados nas CIBs, organizadas no âmbito estadual. Há acordo de que a instância máxima de decisão é o Conselho de Assistência Social. A NOB estabelece que "as conclusões das negociações pactuadas no interior da Comissão Intergestora Tripartite e das Comissões Intergestoras Bipartites deverão ser publicadas e encaminhadas para a ciência dos conselheiros e para os gestores. Quanto às matérias de competência dos conselhos, quando analisadas pelas comissões intergestoras, deverão ser submetidas aos mesmos para aprovação". Contudo, há atropelos e, muitas vezes, as Comissões assumem caráter de deliberação, ficando os Conselhos à margem do processo. O que a NOB coloca



como matéria de competência dos Conselhos e o cotidiano das reuniões e encaminhamentos das Comissões Intergestoras é muito tênue. Essa reflexão precisa ser aprofundada e o papel de cada instância no conjunto da política de Assistência Social melhor definido, especialmente fortalecendo os Conselhos.

## CONTROLE SOCIAL

A Assistência Social tem tido uma história de definição da política e dos programas em gabinetes na ótica clientelista e de combate ao que é visível e prejudicial à imagem da gestão pública. Isso, como já colocado anteriormente, gerou uma relação de dependência, tanto do beneficiário da Assistência Social, como das entidades que prestam o atendimento. Ora, se as definições foram em gabinetes, é natural que o controle social inexista, pois não teve participação da população e, por conseguinte, sem conhecimento da mesma. Para haver controle efetivo é necessário que se tenha conhecimento sobre o que existe e sobre o que foi definido.

Além do conhecimento, é fundamental haver uma organização mínima de grupos e de atores envolvidos com a questão para que resultados possam ser alcançados. É neste contexto que o controle social na área da Assistência Social se configura. Estamos num processo de aglutinação. A LOAS, ao indicar para a criação de Conselhos Paritários, já aponta para a importância do controle social sobre a política de Assistência Social. Ao mesmo tempo, coloca os usuários e os trabalhadores da

Assistência como atores políticos com lugar nos Conselhos. Isso torna-os protagonistas no processo de decisão e controle da política e dos programas de Assistência Social. Nada melhor que os próprios usuários intervindo e viabilizando o controle dos serviços prestados na área.

Agora, faz-se necessário ampliar o leque de articulações entre a sociedade civil para que ela possa de fato exercer seu papel no controle social. Precisamos entender que a sociedade não é um bloco de pensamento único. Há diferentes concepções entre grupos que compõem a sociedade civil. Há, por exemplo, atores que percebem a relação com o governo na ótica da política de boa vizinhança, com intuito de ganhar recursos públicos. Outros, de confronto constante. Isso é muito visível no debate sobre a política de Assistência Social nos Conselhos. Há os que normalmente concordam com os programas apresentados pelo governo porque lhes é conveniente e não porque têm convicção sobre o seu conteúdo. O Conselho é um espaço de negociação, que precisa abrir para o debate das idéias e das propostas a serem implementadas. Todavia, é necessário haver a preservação da identidade da representação da sociedade civil e do governo. A política se constrói com o debate das idéias, mas respeitando a identidade de cada um.

Agora, como fazer com que a representação da sociedade construa linhas e indicadores de intervenção? É necessário haver instâncias de articulação da sociedade civil. Da parte do governo há um programa e, em

princípio, as pessoas são selecionadas para trabalhar no mesmo pela sua identificação. Já na sociedade civil, não. Por isso essas instâncias. Convencionalmente uma dessas instâncias é o Fórum que, no seu processo de articulação, constrói linhas de intervenção da sociedade e viabiliza o controle social, inclusive sobre os rumos do Conselho.

Outro ponto fundamental no controle social é a elaboração e execução do orçamento público. É no orçamento que estão alocados os recursos dos impostos pagos pela sociedade. A LOAS, ao estabelecer que cabe ao órgão gestor elaborar a proposta orçamentária para ser aprovada pelo Conselho, indica claramente que o orçamento deve ser mais publicizado. O Conselho que aprova o orçamento tem a composição paritária: metade da sociedade civil e metade do governo. A representação da sociedade é escolhida em Fórum próprio. A lógica é que o processo seja participativo, assim essa representação deve abrir canais e mecanismos para ampliar o debate. É importante esclarecer que o Conselho não só aprova o orçamento, como também acompanha e aprova a execução do mesmo. O Fórum pode ser um meio eficaz para levar as informações sobre o orçamento ao conjunto da sociedade e, com isso, ampliar o debate a respeito.

## **FINANCIAMENTO**

No financiamento da Assistência Social, a LOAS criou o Fundo, que é vinculado à deliberação do Con-

selho. O Fundo é uma unidade orçamentária integrada ao todo do orçamento público, portanto ele é regido pela legislação orçamentária. Por isso, ao falar de Fundo, precisamos entender um pouco de orçamento.

Segundo a Constituição Federal, o processo orçamentário é composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA deve ser elaborado no primeiro ano de mandato de cada governo e é para os quatro anos seguintes, ou seja, ele inicia no segundo ano de governo e se estende até o primeiro ano do governo seguinte. O PPA é o plano de metas que o governo quer executar, é o plano de governo. A LDO é elaborada anualmente com as metas para o ano seguinte e deve ser aprovada antes da LOA. A LOA é a quantificação em valores das metas que estão estabelecidas na LDO e também é aprovada anualmente. Convém salientar que são leis, por isso passam pelo Legislativo. Inicialmente, o governo elabora a proposta, no caso da Assistência Social, apresenta ao Conselho, que a aprova com ou sem alterações, e depois vai ao Legislativo. No Legislativo há possibilidades de emendas. Depois de aprovado pelo Legislativo, volta ao executivo para sanção.

Ao falar em financiamento, temos que lembrar que a Constituição Federal, em seu artigo 204, já definiu que os recursos para a Assistência Social advêm da Seguridade Social. O artigo 195 define que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade por meio das seguintes contribuições sociais:

- I – dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
- II – dos trabalhadores; e
- III – sobre a receita de concursos e prognósticos.

Convém salientar que os recursos da Seguridade são quase todos arrecadados pela União, por isso, ao pensar na descentralização, não podemos meramente fazê-la por meio das atribuições de execução. A arrecadação está centralizada; é vital que ela seja também descentralizada.

# O direito à saúde de crianças e adolescentes no Brasil de hoje

Rachel Niskier Sanchez\*

*É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal maneira que, num dado momento, a tua fala seja a tua prática.*

Paulo Freire

No início do século XXI, o Brasil se mostra, paradoxalmente, com progressos importantes em áreas tecnológicas, jurídicas e institucionais, mas sem o correspondente avanço humanístico e social, o que vem acarretando ausência de melhoria nas condições de vida/saúde de parte considerável de sua população em geral e, em especial, de suas crianças e adolescentes.

Dos quase 170 milhões de habitantes brasileiros, 24% têm renda inferior a meio salário mínimo, sendo que no Nordeste são 48% e, no Sudeste, 13%, segundo o IBGE (dados de 1998). Nesse Brasil de desigualdades, a par-

---

\* Rachel Niskier Sanchez é médica pediatra e sanitarista do Instituto Fernandes Figueira da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); Conselheira Titular do CONANDA, representando a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), e Coordenadora Nacional da Campanha de Prevenção de Acidentes e Violência na Infância e Adolescência da SBP.

tipificação percentual na renda dos 50% mais pobres é de 13,5%, enquanto 1% mais rico fica com 13,8% da renda nacional (IPEA, 98).

A saúde é definida, em seu sentido mais abrangente, como resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde (8ª Conferência Nacional de Saúde, 1986). O direito à saúde significa a garantia, dada pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, em todos os seus níveis, a todos os habitantes do território nacional, levando ao desenvolvimento pleno do ser humano em sua individualidade.

A partir desse conceito ampliado, aceita-se que uma pessoa saudável não é simplesmente aquela que não está doente, padecendo de alguma enfermidade, mas sim toda aquela que vive em estado de bem-estar físico, psicológico e social.

Essa verdade se aplica a todas as faixas etárias, sendo mais visível em crianças e adolescentes, pessoas em fase de crescimento e desenvolvimento e, portanto, necessitadas de atenção específica e sistemática.

As disposições constitucionais especificam que a saúde é um direito dos cidadãos e dever do Estado. Além da Constituição Federal, consta do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei Federal 8069/90), explicitada em vários de seus artigos, a obrigatoriedade da assistência integral à saúde da população infanto-juvenil.

Crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e de prioridade absoluta, sendo a família, a sociedade e o Estado responsáveis pela sua proteção.

Como exemplos de direitos não respeitados, ressalta-se o fato de que, a cada ano, um milhão de crianças não é registrada no primeiro ano de vida; crianças de até 3 anos carecem de estímulo físico, social e emocional e somente 8% delas freqüentam creches. Apenas 36,4% das crianças de 4 anos e 66% das crianças de 5 e 6 anos freqüentam a pré-escola.

Portanto, apesar do arcabouço jurídico-institucional vigente que contempla a saúde em seu conceito ampliado como direito fundamental dos indivíduos, o que se vê em várias regiões do país é a exclusão política, econômica e social de parcela significativa da população, com a conseqüente falta de condições mínimas que garantam a vida saudável de crianças e adolescentes, muitos sobreviventes da miséria que adoece e ainda mata um número considerável deles.

Até alguns anos, as doenças infecciosas, como a diarreia, a pneumonia, o sarampo, a coqueluche e a difteria, eram as responsáveis pela alta mortalidade infantil no país. Hoje, o advento de medidas simples e eficazes, como a terapia de reidratação oral e a vacinação em massa (erradicando a paralisia infantil e controlando significativamente o sarampo), mudaram a morbimortalidade no Brasil. O aumento, ainda que insuficiente, do saneamento básico e do acesso aos serviços de saúde, além da maior informação das famílias do que seja a prevenção das doenças infantis, fizeram



com que o perfil epidemiológico da população de crianças e adolescentes se modificasse.

Atualmente, as principais causas de morte de crianças até um ano de idade (a chamada mortalidade infantil) são, em ordem decrescente, as causas relacionadas ao período perinatal, aos agravos mal-definidos, às infecções respiratórias, às anomalias congênitas e, em quinto lugar como causa de morte, ainda a diarreia.

A partir de um ano de idade, a mortalidade assume diferentes contornos, incorporando em seu quadro as causas externas, isto é, os acidentes e a violência, como importante fator de internação hospitalar e de óbito. Como média nacional, as causas externas já são o 1º lugar na faixa etária dos 5 aos 19 anos de idade, sendo que em alguns estados elas já representam a principal causa de morte.

Muitas dessas crianças e adolescentes que sofrem as conseqüências da violência urbana saem às ruas fugindo dos maus-tratos infligidos em suas casas, principalmente por parte de seus pais, parentes próximos ou conhecidos.

A violência doméstica, compreendendo os seus cinco tipos – a saber, maus-tratos físicos, a Síndrome de Munchausen por procuração, o abuso sexual, os maus-tratos psicológicos e a negligência –, são situações que exigem notificação compulsória (segundo o ECA) ao Conselho Tutelar ou, na ausência deste, a toda e qualquer autoridade constituída local.

A omissão da sociedade em notificar reforça o

“muro” de silêncio em torno dos casos, fazendo com que estes se perpetuem e, assim, contribuindo para o agravamento da violência na infância e adolescência.

As crianças e adolescentes brasileiros – isto é, a população compreendida entre o nascimento e os 19 anos de idade (segundo a classificação da Organização Mundial da Saúde – OMS) – apresentam um quadro de saúde incompatível com o desenvolvimento e crescimento adequados, na medida em que um grande contingente dessa população ainda adocece e morre por situações que podem ser evitadas.

Analisando a principal causa de óbitos no primeiro ano de vida (afecções perinatais), fica claramente evidenciado que estas ocorrem em consequência de um precário atendimento pré-natal ou por ausência desses serviços em vários locais pelo Brasil afora.

As más condições no momento do parto e no período que se segue, chamado puerperal, contribuem de forma decisiva para o aumento da mortalidade de mães e recém-nascidos, configurando, no caso das crianças, as causas perinatais de morte.

O segundo lugar nas estatísticas de óbitos das crianças de até um ano de idade é ocupado pelas afecções mal definidas, que compreendem aquelas ocorrências em que os serviços procurados não conseguiram chegar à conclusão da causa da morte. Esse fato está intimamente relacionado com a estrutura e qualidade do atendimento que é prestado à população, evidenciando a precariedade da sua organização, funcionamento e formação da equipe de saúde.

As infecções respiratórias e a diarreia são ainda consideradas patologias que levam à morte crianças que poderiam sobreviver se outras fossem as suas condições de vida e saúde. Embora tenha havido um decréscimo acentuado dos casos referidos acima, ainda são prevalentes nas regiões mais empobrecidas do país, o que evidencia a profunda desigualdade social existente, fazendo deste país um exemplo de discriminação e, conseqüentemente, de formas de viver e morrer de sua população em geral.

As crianças mais velhas e os adolescentes sofrem as deficiências dos setores essenciais como saúde, educação, segurança pública, lazer e outros, que repercutem diretamente no seu comportamento e estilo de vida. As famílias, núcleo que se deseja de apoio, afeto e limites, se apresentam fragilizadas nas camadas empobrecidas do país (e representam a maioria, segundo os últimos dados disponíveis), impossibilitando-as de cumprir o seu papel protetor, essencial para o completo crescimento e desenvolvimento de seus filhos.

Mas o Brasil hoje conta com alguns instrumentos que podem, se bem utilizados por sua população, contribuir para a reversão desse quadro injusto e perverso de desigualdade que atinge, principalmente, as crianças e os adolescentes – a faixa etária mais vulnerável –, não só na sua maneira de viver, como também na exposição aos agravos que podem levá-los à morte.

A participação da sociedade no controle das políticas públicas é preceito constitucional, assim como a criação dos conselhos paritários em que os cidadãos têm

voz e voto nas decisões que são tomadas em relação ao cumprimento dos direitos fundamentais dos indivíduos, independente de sua idade, cor, sexo, condição social, religião, enfim, sem qualquer tipo de discriminação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é um marco na história dos direitos humanos relacionados a essa faixa populacional e deve ser amplamente divulgado e conhecido para ser, efetivamente, aplicado.

A saúde de crianças e adolescentes depende de um Brasil justo, democrático, livre e que atenda aos seus meninos e meninas não com uma dádiva, mas sim como um direito legítimo de cidadãos e como um dever do Estado.

A saúde de crianças e adolescentes depende que suas famílias, sejam elas quais forem, possam abrigá-las em condições dignas de vida.

A saúde de crianças e adolescentes depende de todos nós, operadores de direitos, que temos a tarefa de cumprir e fazer cumprir as conquistas que a sociedade alcançou em movimentos que culminaram com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na alvorada do século XXI, a esperança que mobiliza e a participação da sociedade que faz acontecer são os marcos na construção de um país mais justo, livre e com suas crianças e adolescentes saudáveis.

# Trabalho infantil: um problema de todos

Maria Izabel da Silva\*

## CONCEITO

O trabalho infantil é um problema complexo que preocupa a sociedade brasileira e faz parte da agenda de diversas entidades governamentais e não-governamentais, entidades de trabalhadores e empresários.

Antes de discuti-lo e buscar combatê-lo, é necessário defini-lo. Segundo a OIT (Organização Internacional do Trabalho), trabalho infantil é aquele "executado por criança com idade inferior a 15 anos, com o objetivo de prover seu sustento e/ou o sustento de sua família" (OIT/IPEC – Brasil, 1995). Essa definição também é utilizada pelos atores do movimento pela infância e adolescência no Brasil.

Se definimos dessa maneira, podemos concluir que, por exemplo, o trabalho doméstico intra-familiar – antes defensável ou simplesmente aceito pela sociedade – está deixando de ser considerado *tolerado*, uma vez que passa-se a conhecer os danos físicos e mentais que causa nas crianças.

---

\* Maria Izabel da Silva é representante da Central Única dos Trabalhadores no CONANDA e Secretária de Políticas Sociais da CUT-SP.

## UM PROBLEMA ANTIGO

Para entender a realidade atual, é necessário um resgate histórico no qual perceberemos que o trabalho infantil não é fato novo na história da humanidade, mas ganha evidência a partir da Revolução Industrial. A própria divisão do trabalho e as tarefas simplificadas e depois automatizadas (taylorismo e fordismo) acabaram propiciando a utilização intensiva dessa força de trabalho. O que muda, no tempo, é a proporção da demanda e da oferta, as formas de inserção no mercado, as ocupações e condições de trabalho destinadas a essa faixa etária.

No período da acumulação primitiva, o trabalho era tido como ajuda e não como trabalho, uma vez que o adulto fazia com sua família todo o tipo de atividade em sua pequena propriedade. Assim, a criança era incorporada na lida da terra, com uma jornada diária intensa e contínua.

Com o aparecimento do comércio e da indústria, estabeleceu-se uma nova divisão de trabalho, simplificando tarefas, criando hierarquias, modificando funções, reservando espaços para aqueles que não tinham formação. Estas condições acabaram por favorecer a incorporação de crianças em diversos setores da produção. Dar trabalho às crianças, no século XVIII, era um "favor", um "benefício" dos empregadores para com o Estado, que tinha por obrigação manter as Casas de Trabalho, instituições que abrigavam crianças pobres que viviam de vadiagem e mendicância.

Tratar de trabalho infantil, neste início de século XXI, é retomar a história de vida de crianças e adolescentes das camadas populares ao longo de toda a história. É observar que o “chão da fábrica” teve um papel substantivo na formação dessa força de trabalho, incluindo aí desde aspectos da disciplina para o trabalho como a própria formação profissional.

### AS LEIS DE PROTEÇÃO MUNDIAL E BRASILEIRAS

As primeiras leis de proteção à criança trabalhadora – surgidas diante das denúncias e reivindicações da sociedade, principalmente dos trabalhadores – vêm da Inglaterra, a partir de 1802, com a *Carta dos Aprendizes*. Instituiu, apenas no âmbito da indústria de algodão e lã, a jornada de trabalho de, no máximo, 12 horas e proibia o trabalho noturno.

Sob pressão, os principais países industrializados da Europa criam as primeiras leis de proteção à infância trabalhadora: Alemanha, a partir de 1838, Bélgica, em 1840, França, em 1841, Holanda, em 1889, Portugal, em 1891.

A OIT adotou, em 1919, a Convenção 5, que estabeleceu a idade mínima de 14 anos para a entrada de menores de idade na indústria, e a Convenção 6, que proibiu o trabalho noturno na indústria para os menores de 18.

No entanto, a principal normativa internacional relativa ao trabalho infantil é a Convenção 138 da OIT, adotada em 1973, que dispõe sobre a idade mínima de

15 anos para admissão no emprego, relacionando-a com a obrigatoriedade escolar, e a Recomendação 146, que enfatiza a necessidade de prover o adolescentes de justa remuneração, com salário igual para trabalho igual, e a limitação das horas diárias e semanais de trabalho, deixando tempo suficiente para educação e formação.

É bom lembrar que recentemente a OIT adotou a Convenção 182, que trata da piores formas de trabalho infantil.

No Brasil, a primeira lei de proteção ao trabalho juvenil é o decreto nº 1313, de 1891, que proibia o trabalho noturno em determinadas ocupações, fixava a idade mínima em 12 anos para entrada no mercado de trabalho e jornada máxima de sete horas. O Código de Menores, de 1927, manteve essa idade mínima.

A CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), de 1943, nos artigos 402 e 441, proíbe o trabalho antes dos 14 anos (hoje modificada pela Emenda Constitucional número 20, determinando a idade mínima de 16 anos).

A Constituição Federal de 1988 proíbe o trabalho para adolescentes com idade inferior a 16 anos, salvo na condição de aprendiz, dos 14 aos 16 anos (nova redação após emenda constitucional número 20). Também proíbe a diferença salarial entre adultos e adolescentes trabalhadores dos 16 aos 18 anos, o trabalho noturno, perigoso ou insalubre, garante aos adolescentes direitos trabalhistas e previdenciários, bem como o acesso à escola. Estabelece, ainda, em seu artigo 227, que "é dever da família, da sociedade e do Estado as-



segurar à criança e ao adolescente, 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 a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, incorpora as proibições da Carta Magna em seu Capítulo 7, artigos 60 a 69, “Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho”. Proíbe o trabalho antes dos 16 anos, salvo na condição de aprendiz, dos 14 aos 16 anos; vincula a aprendizagem profissional às diretrizes e bases da educação nacional; garante bolsa-aprendizagem aos adolescentes até os 16 anos e direitos trabalhistas e previdenciários aos adolescentes dos 16 aos 18 anos. O ECA veta o exercício do trabalho nas seguintes condições: noturno, realizado entre 22 horas de um dia e 5 horas do dia seguintes; perigoso, insalubre ou penoso, realizado em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social, bem como o trabalho realizado em horários e locais que não permitam a frequência escolar.

### **POR QUE AS CRIANÇAS TRABALHAM?**

Embora exista um conjunto de instrumentos jurídicos – normativas, convenções, declarações, tanto internacionais como nacionais – que oferece proteção à cri-

ança e ao adolescente, proibindo o trabalho infantil e protegendo o trabalhador adolescente, ainda convivemos com 2.817.889 crianças e adolescentes na faixa etária de 10 a 14 anos economicamente ativos, segundo dados da PNAD (1999) – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio do IBGE –, principal pesquisa socioeconômica do país. Se levarmos em consideração a faixa etária de 5 a 14 anos, vamos encontrar 2,9 milhões de trabalhadores.

Isso ocorre por causa de um conjunto de fatores, no qual a pobreza não é o fator exclusivo, responsável, por si só, pela entrada das crianças no trabalho. O trabalho é *tolerado* por uma parcela significativa da sociedade, pelos mitos que ele enseja: é “formativo”, é “melhor criança trabalhar que fazer nada”, ele “prepara a criança para o futuro”. Fatores, como a estrutura do mercado de trabalho, na qual o que se busca é o lucro desenfreado, mesmo às custas da exploração dessa mão-de-obra dócil e frágil; a pouca densidade da educação escolar obrigatória de qualidade ofertada pelos poderes públicos, além da inexistência de uma rede de políticas públicas sociais fundamentais ao desenvolvimento da infância, são algumas outras razões apontadas como incentivo à família para a incorporação de seus filhos nas estratégias de trabalho e/ou sobrevivência.

A sociedade, influenciada por estes motivos, associa o “não-trabalho” à “marginalidade” e à “delinqüência”, corroborando com a idéia de que o trabalho é, por excelência, formador das crianças e adolescentes de camadas populares.

## CONSEQÜÊNCIAS DO TRABALHO INFANTIL

As conseqüências físicas e biológicas do trabalho sobre a criança podem ser classificadas segundo o tipo de trabalho que ela exerce.

O trabalho penoso provoca estresse, danos físicos e prejuízos mentais; o trabalho insalubre provoca doenças e intoxicações; e o trabalho perigoso pode ocasionar acidentes ou danos à vida da criança ou do adolescente trabalhador. São locais insalubres e perigosos entre outros, minas, ambientes frios, úmidos ou com calor excessivo, galerias de esgotos, matadouros, curtumes e locais com desprendimento de poeira e resíduos como do algodão e da cerâmica. Ruas, carvoarias, pedreiras, lavouras e bateadeiras de sisal, o corte de cana-de-açúcar e os depósitos de lixo também são exemplos de trabalho infantil perigoso, penoso e insalubre.

De uma série de conseqüências sociais indesejáveis do trabalho infantil, a mais grave é o prejuízo que o trabalho causa à educação escolar das crianças, dado que as inovações tecnológicas têm requerido um novo tipo de trabalhador. Assim, a escola acaba tendo uma importância muito maior para o desenvolvimento cognitivo das crianças do que em outros tempos. O nível de escolaridade e a qualidade de ensino constituem-se pré-requisitos para a entrada no seletivo mercado de trabalho. Desse modo, não se pode admitir que lugar de criança seja no trabalho. Ao contrário, lugar de criança é na escola, com uma educação pública de qualidade, que garanta, não apenas o ingresso, mas principalmente o sucesso escolar.

## **MECANISMOS E SUJEITOS MOBILIZADORES NA DEFESA E GARANTIA DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Ao defender a integridade de crianças e adolescentes, o ECA deixa claro que há um conjunto de circunstância especialmente difíceis que afeta parte desta população. Uma delas é o trabalho infantil, que acaba discriminando, violentando e oprimindo a população infanto-juvenil das camadas populares, revelando a negligência do Estado e da sociedade na realização do direito à Educação, saúde, lazer, profissionalização entre outros.

O Estatuto da Criança indica programas comunitários e governamentais de apoio à família que necessita da força de trabalho de seus filhos para sobrevivência, podendo ser acionados para a recuperação de seu verdadeiro papel: provedores da infância e adolescência (artigo 129, parágrafo 1º e artigo 101, parágrafo 4º).

Assim, estabelece a gestão participativa entre governo e sociedade civil na formulação, deliberação, controle e atenção aos direitos desta população, que são os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares.

Os Conselhos de Direitos são instâncias públicas de gestão da política, de composição paritária, cabendo-lhes formular, deliberar e controlar as ações nos três níveis de governo (municipal, estadual e nacional).

Como espaço de parceria, cooperação mútua e co-gestão, os Conselhos de Direitos reúnem condições de articular as ações no campo da infância resultando em um projeto político de interesse público. A presença da

sociedade civil no Conselho facilita o controle e permite que os programas de atendimento sejam direcionados às necessidades mais coletivas e prioritárias, com capacidade de garantir os direitos de cidadania.

Os Conselhos Tutelares também são instâncias de participação da sociedade, no sentido de receber denúncias, solicitações e aplicar medidas de proteção à infância e à adolescência, quando seus direitos estiverem ameaçados e/ou violados. Esses Conselhos têm as funções advocatícias de defesa e garantia dos direitos, de representação e encaminhamento, de escuta das necessidades e demandas das crianças e da comunidade, de orientação educativa, entre outras.

Como os Conselhos Tutelares são agentes de proteção da população infanto-juvenil, isto implica que as normativas internacionais e nacionais sejam colocadas em prática, em especial a política integral preconizada pelo ECA, visando o cumprimento dos três eixos estabelecidos: o direito à vida, o direito ao desenvolvimento e o direito à proteção especial.

O Trabalho Infantil constitui-se grave situação de risco pessoal e social, e aos Conselhos de Direitos cabe o papel de emissão de normas para a implementação das políticas e o seu controle.

Aos Conselhos Tutelares compete o atendimento, o estudo e o encaminhamento dos casos de violação, assim como a aplicação de medidas de proteção especial previstas no ECA.

Aos Conselhos das políticas setoriais, em especial os da Educação, da Saúde e da Assistência Social, cabe

a efetivação de ações que visam o desenvolvimento integral de criança e adolescentes, concorrendo para que as estratégias de erradicação do trabalho infantil tenham êxito no país.

O sistema de Justiça é outro mecanismo privilegiado para a garantia e o restabelecimento dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes trabalhadores, em particular o Ministério Público da área da Infância e do Trabalho.

No campo da sociedade civil, os Fóruns DCAs – Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente –, espalhados por todo o país, têm se constituído em espaços pedagógicos de debate das causas e consequências do trabalho infantil, influenciando na mobilização geral da sociedade no sentido de que a luta pela erradicação do trabalho infantil ganhe cada vez mais adeptos.

Contamos, ainda, com os Fóruns de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, espaço privilegiado de debate e encaminhamentos, de composição quadripartite: organizações governamentais, organizações não-governamentais, empresários e trabalhadores.

## **PERSPECTIVAS PARA PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL**

Se analisarmos todo conceito da história, legislação e mecanismo de exigibilidade de direitos que garantem o *não trabalho infantil*, concluímos que precisamos muito mais para erradicá-lo.

São necessárias ações integradas, que possam extrapolar os programas governamentais existentes – como, por exemplo, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) –, que são focais, que atingem um contingente pequeno da população que deveria ser atingida e não apresentam alternativas eficazes para a superação da miséria e da exclusão das crianças envolvidas.

Por isso, acreditamos que a adoção de uma Política Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil é o único caminho para romper definitivamente com a existência desse processo...

Nesse sentido o CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) deliberou por apresentar ao país – governo e sociedade civil – as “Diretrizes para formulação de uma política de prevenção e erradicação do trabalho infantil”, elaborada pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e discutida em todo os Estados brasileiros nos Fóruns Estaduais de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.

Esse documento aponta seis eixos básicos para uma ação capaz de prevenir e erradicar o trabalho infantil, que deverão estar integrados e ser complementares entre si quanto à sua linha de ação. Vejamos:

### **1- Integração e sistematização de dados sobre o trabalho infantil:**

Sabemos que o atual estágio dos dados e informações disponíveis sobre o trabalho infantil é insatisfatório,

seja no que concerne aos conceitos e metodologias para sua produção e melhoria, seja na classificação dos fatores que interferem na existência do trabalho da criança e do adolescente. Faz-se necessário, então:

- definir conceitos e metodologias de pesquisa primária para a produção e melhoria de dados e informações sobre o trabalho infantil;
- fortalecer as instituições existentes incumbidas de realizar pesquisas primárias sobre o trabalho infantil;
- classificar os fatores que interferem na existência do trabalho infantil, apontando não apenas os números mas também a natureza deste trabalho, isto é, as condições em que se realiza, os riscos e os abusos aos quais estão submetidas nossas crianças;
- estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação – de processo e de produto –, atrelado a um sistema de informação e de comunicação interna e externa aos programas existentes de prevenção e erradicação do trabalho infantil;

Cabe à sociedade cobrar do Estado (em todos os níveis) a função de produzir estatísticas primárias a partir de instituições especializadas existentes, em intervalos regulares, para atender às necessidades das organizações que atuam na área.

*A produção de estudos e pesquisas é uma atividade cara, mas indispensável em qualquer país comprometido com a capacidade do Estado de manter sua relevância e*



*essencialidade na formulação de políticas econômicas e sociais.*

## **2- Análise do arcabouço jurídico relativo ao trabalho infantil**

Como vimos, o Brasil possui uma legislação bastante avançada na proteção da criança e do adolescente. No entanto, essa legislação tem uma eficácia limitada, apesar do seu pragmatismo, pois confronta-se com ações de caráter econômico, social e político pouco relevantes e pouco comprometidas com o processo democrático da sociedade. Torna-se essencial, por isto, fazer a legislação ser bem compreendida, aceita e aplicada em toda a sociedade, pois não se trata simplesmente de pais que querem e precisam do trabalho de suas crianças para o sustento de suas famílias, uma vez que lhes é negado pelas políticas públicas o acesso aos meios que permitam garantir a satisfação de suas necessidades básicas, ou como forma de tirá-las do ócio, das ruas, das más convivências.

Trata-se, mais do que tudo, de empregadores e intermediários que se utilizam dessa mão-de-obra para obter lucros fáceis, porque os pequenos trabalhadores podem ser demitidos mais facilmente e custam menos, porque são mais ágeis para o exercício de certas atividades, porque não têm os mesmos direitos dos trabalhadores adultos.

Trata-se de políticas públicas que, em sua maioria, ainda não se desvencilharam de enfoques

assistencialistas e paternalistas. Daí também resulta a limitada integração e complementaridade das políticas sociais básicas, seja pela falta de um reordenamento institucional adequado, seja pelo repasse insuficiente de recursos financeiros, proporcionando benefícios ou serviços sociais abaixo dos patamares mínimos necessários para que cada criança ou adolescente possa, com suas famílias, ter oportunidades e uma base de equidade para caminhar ao longo de sua trajetória de vida cidadã.

Com esta constatação, para que as leis saiam do papel é preciso que estas penetrem na consciência de todos os brasileiros, que sejam compreendidas por toda sociedade, ao lado da implementação de reformas estruturais que tornem dispensável o trabalho infantil sob qualquer forma e intensidade. Nesse sentido é necessário:

- incrementar ações que criem essa compreensão dos direitos da criança e do adolescente;
- divulgar a legislação relativa a esse direito;
- aperfeiçoar continuamente a legislação existente;
- velar pela efetivação das normas de proteção da criança e do adolescente;
- apontar os abusos que estão sendo cometidos, em que atividades econômicas, por quem e em que intensidade;
- agir pedagogicamente para que as normas de proteção sejam compreendidas em todas as suas dimensões.

Os Conselhos de Direitos e Tutelares e as demais organizações públicas que conformam outros poderes – Judiciário e Legislativo – têm a responsabilidade de tornar a legislação que protege o trabalho infantil e garante os direitos de todas as crianças e adolescentes do país socialmente eficaz, chegando ao ponto de tipificar criminalmente a utilização da mão-de-obra infantil.

### **3- Promoção da articulação institucional quadripartite**

O processo de articulação institucional entre organizações de trabalhadores e de empregadores, governo e sociedade se configura tanto em um movimento organizado para a eliminação do trabalho infantil, quanto em uma estratégia para tornar vitorioso um conjunto de ações integradas, pois essa articulação institucional não representa apenas ou somente um espaço democrático de participação e de luta em torno de uma causa comum mas, principalmente, um instrumento de:

- conscientização de crianças e adolescentes, e de suas famílias, sobre seus direitos de cidadania;
- reivindicação efetiva e concreta dos direitos das crianças e dos adolescentes;
- garantia de eficácia e efetividade no processo de prevenção e erradicação do trabalho infantil;
- legitimação dos esforços e iniciativas na luta contra o trabalho infantil;
- implementação de programas de qualidade;
- superação de dificuldades e de divergências no trabalho coletivo, onde são utilizados diferentes

- enfoques de política e propostas pedagógicas;
- sensibilização de amplos segmentos da sociedade para a relevância do problema do trabalho infantil e para as possibilidades concretas de superá-lo.

Mas, para que esta articulação institucional possa ser promovida com êxito, alguns passos devem ser dados. Destacamos alguns deles:

- proposição de um plano de trabalho conjunto, para que sejam fortalecidos os processos de diálogo, de cooperação e de parcerias;
- estabelecimento de relações sistemáticas e contínuas entre os diversos poderes públicos, as organizações da sociedade civil, as organizações de trabalhadores e de empregadores;
- participação conjunta dos diversos espaços públicos, como conselhos, fóruns, grupos de trabalho, a fim de discutir, propor e implementar propostas e mesmo fiscalizar a aplicação dos recursos;
- ênfase nas ações municipais, para que o nível de participação do cidadão seja mais comprometido e se consolide como um instrumento de eficácia e de transparência político-administrativa;
- implementação efetiva das decisões tomadas em conjunto;
- envolvimento do Legislativo e do Judiciário em todas as instâncias.

#### **4- Garantia de escola pública de qualidade para todas as crianças e adolescentes**

A centralidade da política de erradicação do trabalho infantil está na Educação. Isto quer dizer que qualquer ação que tenha como objetivo o combate e a eliminação do trabalho infantil deve inscrever, entre seus objetivos permanentes, o ingresso, o reingresso, a permanência e o sucesso de todas as crianças e adolescentes na escola. Para isso, a Educação deve estar associada a outros subsídios básicos que são:

- complementação da renda familiar (por meio de bolsa-escola, por exemplo), que constitui um mecanismo de valorização da escola pela família. Além de melhorar o desempenho escolar da criança, isso evita sua evasão e representa uma estratégia para que as famílias possam prover necessidades básicas e melhorar a qualidade de vida, especialmente pela complementação estar vinculada a manter a criança na escola;
- implantação e desenvolvimento de programas sócio-educativos no período complementar à escola, que constituem um incentivo à jornada escolar em tempo integral pela complementação do ensino regular por meio de um segundo turno de atividades, no qual as unidades escolares ou de apoio comunitário, reforçadas com recursos humanos e materiais didáticos, asseguram a alimentação, a orientação nos estudos, a saúde, o esporte e o lazer, bem como o acesso às novas

tecnologias de ensino e aos meios de comunicação modernos.

A qualidade da educação requer a adequação das escolas às realidades locais, o que exige investimentos massivos dos diversos níveis de governo, para que não se desvie a criança e o adolescente das oportunidades de realização como pessoas, como profissionais e como cidadãos. Nesse sentido, algumas ações básicas são necessárias:

- ampliação e melhoria da rede escolar instalada;
- criação de programas de aceleração de aprendizagem;
- formação continuada dos agentes educacionais e melhorias dos salários;
- elaboração e implantação de projetos pedagógicos bem definidos e que melhorem o desempenho das crianças e dos adolescentes;
- oferta de material escolar, transporte e vestuário, considerados "custos ocultos" e que representam fatores limitantes à permanência da criança e do adolescente na escola;
- apoio às famílias por meio de programas de orientação psicossocial, de melhoria de renda, de formação e qualificação profissional, de apoio técnico e com linhas de financiamento para alteração das bases produtivas onde as atividades econômicas perderam rentabilidade e competitividade no mercado.

## 5- Implementação de efetivos controle e fiscalização do trabalho infantil

Dada a variedade e heterogeneidade dos protagonistas comprometidos com a proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, o controle e a fiscalização representam instrumentos de extrema importância a serem utilizados, desde que haja vontade política para a aplicação das prescrições legais e punição daqueles que contratam e exploram a mão-de-obra infanto-juvenil.

Mas as ações de fiscalização e controle em geral do trabalho infantil não podem ser isoladas. É necessário que sejam integradas e realizadas por diversas organizações governamentais e não-governamentais. Nesse sentido é preciso fortalecer o controle social, por meio de Conselhos, por exemplo, ao lado da própria fiscalização de competência dos poderes Executivo e Judiciário, além de sensibilizar toda a sociedade a respeito da gravidade do problema e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar códigos de condutas e pactos empresariais.

Quanto à fiscalização, em sentido estrito, o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio dos agentes de inspeção trabalhistas, deve promover:

- uma ação fiscalizadora que funcione a despeito de denúncias, isto é, que seja sistemática e contínua, executada a partir de um planejamento que possa cobrir de modo eficaz o uso da mão-de-obra infantil e aplicar as sanções administrativas cabíveis;

- maior transferência e visibilidade às ações de fiscalização, informando à sociedade de forma regular o que é feito, como é feito e onde é feito o efetivo controle e fiscalização do trabalho infantil;
- a identificação, em nível local, de atividades econômicas que utilizam o trabalho infantil como fator produtivo e o imediato afastamento de crianças dos meios laborais, com o objetivo de poder eliminá-lo;
- constante aperfeiçoamento de suas estratégias e mecanismos de fiscalização, que possuem, atualmente, limites de competência muito estreitos, como atuar apenas em situações nas quais se encontram caracterizadas a relação de emprego;
- um melhor equipamento dos sistemas de fiscalização (fiscais e peritos, por exemplo) em qualidade e em quantidade;
- a capacitação continuada de fiscais e peritos para proceder visitas sistemáticas às empresas e o controle da aplicação da legislação;
- a implantação de um maior número de Núcleos de Combate ao Trabalho Infantil (NCTI) e de Proteção ao Trabalhador Adolescente (PTA), em localidades/municípios que possuem atividades econômicas com propensão à utilização do trabalho infantil e ao desrespeito ao trabalho do adolescente.



Os Conselhos Tutelares, como órgãos permanentes e autônomos, encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente devem:

- ser criados em todos os Municípios;
- ser capacitados para atuar em relação às irregularidades no trabalho de crianças e adolescentes;
- ser instrumentalizados para promover estratégias e procedimentos para a punição, pelos órgãos competentes, dos infratores que utilizam o trabalho infantil.

Das demais organizações sociais requer-se:

- o estabelecimento de canais de negociação com outras organizações – governamentais ou não-governamentais –, no sentido de possibilitar maior eficácia no processo de retirada das crianças do trabalho e de superação da situação encontrada;
- a promoção de maior integração e coordenação entre os diversos órgãos de fiscalização;
- o fortalecimento e o aperfeiçoamento de mecanismos de controle, como códigos de conduta e pactos empresariais, por exemplo.

## **6- Melhoria na renda familiar e promoção do desenvolvimento integrado**

Evidências colhidas a partir de dados e informações disponíveis em diversas fontes indicam que as crianças

e adolescentes que trabalham originam-se de famílias pobres, de baixo nível educacional, cujos pais, em sua maioria, trabalham por conta própria e em atividades agrícolas tradicionais, especialmente em áreas atrasadas. Isso faz com que os pais lancem mão do trabalho de suas crianças para prover sua melhoria de vida.

Para resolver essa questão é necessária a adoção imediata de medidas eficazes no atendimento às necessidades básicas das famílias nas quais se verifica a ocorrência do trabalho infantil, sendo que as ações públicas devem estar relacionadas a processos políticos sociais mais amplos, em detrimento de ações pontuais de atendimento a um determinado número de crianças e adolescentes, ou de suas famílias.

Para que isso ocorra, é necessário que as políticas públicas ofertadas para criar e melhorar as condições de trabalho e de renda das famílias, ao mesmo tempo em que proporcionem o desenvolvimento local integrado e sustentável, implementem ações prioritárias:

- acesso ao microcrédito ou crédito popular, como elemento fundamental de democratização e de cidadania, por gerar oportunidades inovadoras de inserção de trabalhadores no mercado de trabalho e valorizar os empregos já existentes, estimular maior participação feminina em atividades produtivas e incentivar e aproveitar potencialidades culturais de grupos sociais com interesses comuns;
- qualificação profissional e seus elos com a questão da educação, pois, além da necessidade de

proporcionar instrumentalização voltada para ocupações específicas e questões gerenciais, é preciso considerar a questão da formação básica, o que remete para a alfabetização e para o reforço e aceleração escolar;

- acesso à terra e valorização do trabalho no campo. A reforma agrária é um componente fundamental da estratégia de desenvolvimento rural e está intimamente ligada à política de redistribuição de terras e à valorização do trabalho rural. Nesse sentido, é urgente promover a democratização do acesso à terra e a valorização do trabalho no campo, na medida em que o meio rural representa uma alternativa de absorção de grandes contingentes populacionais, com menores exigências de investimento e ampla distribuição de renda. Essas ações devem compreender o fortalecimento da agricultura familiar, oferecendo certas condições essenciais de acesso a bens e serviços sociais, notadamente de Educação e Saúde. O aprimoramento de técnicas de produção e a formação gerencial e administrativa dos trabalhadores também são elementos importantes para valorização do trabalho no campo;
- formação de empreendimentos associativos e comunitários, que constitui um incentivo importante para a geração de empregos e de renda, quando orientados e estimulados ao melhor aproveitamento das novas oportunidades abertas no mercado;

- programas de renda mínima e bolsa-escola são necessários e irreversíveis face à aceleração das taxas de desemprego massivo, articulada à crescente precarização das relações de trabalho. Contudo, esse mecanismo se constitui em uma ação de política compensatória, de caráter emergencial, que dever ser substituída gradativamente por ações de melhoria da qualidade de vida das famílias.
- geração de alternativas de ocupação e de mercado de trabalho, incorporando-se diversos campos de ação, que envolvem tanto o mercado para produtos quanto o mercado de trabalho. São algumas dessas ações:
  - intermediação para ocupação de postos de trabalho;
  - acesso dos microempreendedores às licitações governamentais para aquisição de bens e serviços;
  - política de investimento em áreas dotadas de alto potencial empregador (infra-estrutura social, por exemplo);
  - apoio técnico e financeiro para setores intensivos de trabalho;
  - ampliação da demanda popular por meio de política redistributiva;
  - estímulo à criação e ao fortalecimento de estruturas e de cadeias produtivas integrando unidades de diferentes portes.

O CONANDA entende que a efetiva implantação de uma Política de Prevenção e Combate ao Trabalho Infantil nos diversos âmbitos do governo, conforme proposto nas diretrizes acima, é a forma mais eficaz para a erradicação do trabalho infantil em nosso país.

O trabalho infantil é uma traição aos direitos da criança como ser humano e uma ofensa à nossa civilização. Assim, a luta pela sua erradicação, passa pela erradicação da miséria, pela efetivação das políticas sociais básicas e pela defesa dos direitos humanos.

# Exploração sexual de crianças e adolescentes

Jussara de Goiás\*

## INTRODUÇÃO

As ações voltadas para o combate à exploração sexual de crianças, nessa década, resultaram na consolidação de uma rede nacional que articula sociedade civil, governos, terceiro setor, parlamento etc. Concretamente, essa mobilização obrigou o Estado brasileiro a assumir a existência do problema, bem como a necessidade de enfrentá-lo, o que poderemos conferir com o advento da aprovação do Plano Nacional.

Duas iniciativas podem ser consideradas marcos históricos dessa luta: a aprovação e a sanção da lei que cria o *Dia Nacional de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes* e a elaboração de um *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes*.

A concepção desse plano tem sua origem no movimento articulado pela sociedade civil organicamente iniciado em 1994, e que entendeu a necessidade de se aglutinar as diversas ações desenvolvidas no país para

---

\* Socióloga, coordenadora nacional do MNMMR (Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua) e assessora técnica do INESC.

o enfrentamento do problema. Em 1999, a regional Centro-Oeste do ECPAT-Brasil, coordenada pelo Fórum Nacional DCA e composta por dezenas de entidades, iniciou uma articulação buscando o Ministério da Justiça para que se integrasse às ações desenvolvidas nessa região e coordenadas pela CIRCO (Comissão Interestadual do Centro-Oeste). Essa parceria terminou por incentivar a estruturação de um Plano Nacional, um instrumento de defesa e garantia de direitos de crianças e adolescentes que pretende criar, fortalecer e implementar um conjunto articulado de ações e metas fundamentais para assegurar a proteção integral à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social.

O Plano foi consolidado em junho de 2000 na cidade de Natal (RN), por meio de uma oficina de trabalho, da qual participaram representantes do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, de órgãos dos Executivos federal, estadual e municipal, de organismos internacionais, de movimentos sociais e de organizações não-governamentais nacionais e internacionais<sup>1</sup>.

## **PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL**

O Plano Nacional foi, então, elaborado por esse conjunto articulado de atores sociais, que conseguiu definir, claramente, para além dos objetivos, seis *eixos es-*

---

1 .Ministério da Justiça/SEDH/DCA. *Plano Nacional de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil*. Brasília, MJ/SEDH/DCA, 2001.

*tratégicos* (análise da situação; mobilização e articulação; defesa e responsabilização; políticas de atendimento; de prevenção e o fortalecimento do protagonismo juvenil) que todos os envolvidos com essa temática deverão levar em consideração para a formulação de qualquer proposta de ação nos níveis municipal, estadual e federal. A seguir, apresentamos *a síntese do enfoque de cada eixo*, que também foi discriminado para facilitar o debate e a organização dos planos estaduais e /ou municipais:

- necessidade de conhecer o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes;
- diagnosticar a situação, as condições e as garantias de financiamento das ações, realizar o monitoramento e a avaliação dos resultados e socializar as informações;
- fortalecer articulações nacionais, regionais e locais no combate e pela eliminação da violência sexual;
- comprometer a sociedade civil no enfrentamento dessa problemática;
- fortalecer a Frente Parlamentar para assegurar as legislações necessárias;
- combater a impunidade, disponibilizar serviços de notificação e capacitá-los;
- implantar e implementar os Conselhos Tutelares, o SIPIA e as delegacias especializadas em crimes contra a criança e o adolescente;
- garantir o atendimento especializado, e em rede, às crianças e aos adolescentes e suas famílias em situação de violência sexual;



- assegurar ações preventivas e que as crianças e adolescentes sejam educadas para o fortalecimento da sua autodefesa;
- promover a participação ativa das crianças e adolescentes na defesa de seus direitos e comprometê-los com o monitoramento do Plano Nacional.

Tendo claro, então, o universo a ser trabalhado, foi elaborado um *Quadro Operativo* para cada eixo, no qual se estabelecem objetivos, ações, metas nacionais para 2001-2003, e parcerias. Assim sendo, nesse propósito específico de elaborar e aprovar um Plano Nacional, respondendo aos compromissos assumidos no I Congresso Internacional contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes em Estocolmo (Suécia), o Brasil conseguiu realizar um excelente trabalho. O que precisa ser avaliado, nesse momento em que os operadores do direito de crianças e adolescentes se reúnem na IV Conferência Nacional, é a quantas anda a implementação deste Plano, quais os Estados que vêm construindo suas agendas para efetivamente coordenar essas ações na medida das diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional, tendo em vista que, para o ano de 2001, foram definidos objetivos e metas que procuramos apresentar, mesmo que apenas em parte<sup>3</sup>, porque ainda assim nos parece que o desafio colocado para 2001 ficou bastante distante do cumprimento das metas.

---

3 Não vamos apresentar, aqui, cada ação, nem detalhar todas as metas que foram definidas para 2001, em função do espaço proposto para essa publicação. Sequer estamos citando ações e metas para 2002-2003.

## **Eixo 1. Análise da situação - objetivos, respectivas metas e indicadores de resultados:**

**1.1. Identificar causas/fatores de vulnerabilidade e modalidades de violência sexual contra crianças e adolescentes:**

A meta, aqui, era a de realizar três tipos de pesquisas nas cinco regiões – quantitativas e qualitativas regionais/focais sobre a incidência, modalidades, causas/fatores da violência sexual; exploração sexual comercial (tráfico, turismo sexual, pornografia e prostituição) e abuso sexual familiar e extra-familiar; identificação de redes de exploração e caracterização do perfil dos abusadores e das redes de exploração sexual – e pesquisar cinco municípios para compreensão da vulnerabilidade de crianças e adolescentes à violência sexual.

Como resultado, é sabido que está em andamento a pesquisa sobre tráfico de mulheres e crianças.

**1.2. Diagnosticar a situação e as condições do enfrentamento da violência sexual pelo governo e pelas ONGs**

Criar um canal direto de denúncia das falhas/lacunas nas políticas sociais e nas redes de serviços em nível estadual; realizar cinco oficinas regionais para identificar lacunas no sistema de garantia de direitos e na legislação relativa à violência sexual; realizar um *inventário nacional da infra-estrutura física e dos recursos técni-*

*cos e materiais* necessários e disponíveis para implementação e manutenção do sistema de garantia de direitos e da rede de serviços especializados para o enfrentamento da violência sexual.

Dessas três metas, parece-nos de extrema relevância a última, pois nos permitiria ter um mapa do que existe e das necessidades. Mas quem deve realizar essa tarefa? O Plano prevê como parceiros nessa ação o CONANDA, os conselhos estaduais e municipais e os governos estaduais e municipais. Parceiros não realizam, contribuem. Então é preciso definir quem fará esse inventário nacional ou não teremos esse instrumental concluído para que se torne uma ferramenta de trabalho no dia-a-dia de todos os operadores do sistema de garantia.

**1.3. Proceder ao levantamento dos recursos financeiros necessários à execução do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e inventariar os existentes.**

São sete pontos definidos como metas nesse item, destacando-se o de *fazer um inventário dos recursos financeiros em nível nacional, estadual e municipal* destinados à execução do Plano Nacional; monitorar esses recursos e divulgar as informações; denunciar, onde houver, a insuficiência, cortes e desvios; e mobilizar para a aprovação de recursos orçamentários destinados à execução do Plano Nacional.

Os recursos no nível federal vêm sendo monitorados, desde 1995, pelo INESC. Para 2001 foram destinados

R\$ 7.479.500,00, sendo: R\$ 140.000,00 no Ministério da Justiça, R\$ 689.500,00 no Ministério do Esporte e Turismo e R\$ 6.650.000,00 no Ministério da Previdência e Assistência Social. Até 6 de julho haviam sido executados apenas 17,99% do total previsto. E nos estados e municípios? Está sendo possível realizar esse monitoramento e a pressão para rubricas orçamentárias destinadas à implementação do Plano? E para os fundos? A sociedade civil está capacitada para o trabalho de pressão por recursos públicos?

#### 1.4. Avaliar o Plano Nacional contra a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes.

Realizar uma oficina nacional para construção de instrumentos e indicadores de avaliação e monitoramento do Plano Nacional; sistematizar, anualmente, os dados de monitoramento do Plano Nacional por meio de uma consultoria *ad hoc*, que procederá a avaliação do mesmo e fará recomendações de ajustes e adequações que se fizerem necessários.

Nesse caso, é necessário construir instrumentos, pois os indicadores já estão contidos no Plano e são apresentados aqui também. Fazer um relatório talvez seja possível, só não se tem claro ainda de onde virão os dados. Quem os está coletando organizadamente? Em que espaço (conselhos, secretarias) ou em que momentos? Nas conferências? Nas próximas, talvez, porque agora esse bonde já passou. Quem vai efetivamente se responsabilizar pelo monitoramento do Plano Nacional?

1.5. Veicular informações sistematizadas sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes e seu enfrentamento.

Consolidar (ampliar, modernizar e atualizar) a RE-CRIA enquanto banco de dados de caráter nacional, com a *implantação de cinco bancos de dados* no país (um por região); produzir um relatório anual sobre a situação e o enfrentamento da problemática no Brasil.

#### 1.6. Indicadores de resultados

- redes de informações nacionais e regionais sobre violência sexual fortalecidas;
- efetivação das leis e das políticas nacionais existentes;
- identificação de lacunas nas políticas, nas redes de serviços, na legislação e na estratégia de enfrentamento;
- identificação de fundos e recursos adequados para o enfrentamento da violência sexual;
- apresentação de relatórios do governo e de ONGs, nos prazos previstos, sobre a situação dos direitos da criança e do adolescentes, apresentados regularmente à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

### **Eixo 2. Mobilização e Articulação - objetivos, respectivas metas e indicadores de resultados:**

2.1. Comprometer a sociedade civil no enfrentamento da violência sexual.

- realizar campanhas, em nível nacional, de divulgação do Disque-Denúncia;
- criar, legalmente, a obrigatoriedade, em nível nacional, de divulgação do número do Disque-Denúncia em todos os estabelecimentos e instituições;
- criar nas *home-pages* dos órgãos públicos um campo com informações sobre a violência sexual, destinado aos setores de imprensa;
- criar prêmios de reconhecimento de profissionais e empresas de mídia e de turismo engajadas no combate à violência sexual.

## 2.2. Fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais no combate e eliminação da violência sexual.

- criar redes de enfrentamento da violência sexual;
- descentralizar as ações do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes em níveis municipal, estadual e regional;
- consolidar o Fórum Nacional pelo Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes;
- consolidar os Fóruns Regionais de Enfretamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

## 2.3. Divulgar o posicionamento do Brasil em relação ao turismo sexual e ao tráfico para fins sexuais.

Divulgar entre as agências de turismo e entre os turistas (brasileiros e estrangeiros) informações sobre a legislação relativa aos crimes sexuais e à proteção de crianças e adolescentes.

2.4. Avaliar os impactos e os resultados das ações de mobilização no enfrentamento da violência sexual.

**Nenhuma ação prevista para 2001.**

2.5. Indicadores de resultados

- aumento da participação do público em geral, de parlamentares e de agentes sociais nos eventos voltados para a prevenção e combate à violência sexual de crianças e adolescentes, além do aumento do número de eventos realizados (fóruns, seminários, congressos, encontros, cursos etc.);
- divulgação permanente da violência sexual na mídia, com base no ECA e nas normativas internacionais;
- existência de informações e campanhas, interiorizadas, contínuas e voltadas para públicos específicos, contra o turismo sexual, o tráfico, a pornografia, a prostituição e o abuso de crianças e adolescentes;
- aumento de instrumentos de informação para turistas sobre as leis vigentes, inclusive a de extraterritorialidade em relação a violência sexual;

- inclusão da temática da violência sexual nas faculdades de turismo;
- redução do número de violação dos direitos da criança e do adolescente, com ênfase nos crimes sexuais.

### **Eixo 3. Defesa e responsabilização – objetivos, respectivas metas e indicadores de resultados:**

3.1. Assegurar que a legislação penal contemple todas as situações de violência sexual, enquanto crime contra a pessoa.

- constituir grupo de trabalho, com especialistas, objetivando a elaboração de propostas relativas à violência sexual para serem entregues à Comissão de Reforma do Código Penal;
- mudar, imediatamente, o artigo 225 do Código Penal, outorgando à criança e ao adolescente, vítima de violência sexual, o direito de denúncia;
- criar legislação extraterritorial contra os crimes sexuais e o tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais;
- aprovar projeto de lei de responsabilização dos exploradores sexuais de crianças e adolescentes pela produção, distribuição e posse de material pornográfico;
- aprovar projeto de lei contra crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet.



3.2. Garantir a aplicação das leis de proteção às crianças e aos adolescentes vítimas ou em risco de violência sexual.

Criar e consolidar Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (pelo menos um em cada unidade federada);

- criar e consolidar os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares em todos os municípios brasileiros;
- implantar e consolidar módulos do sistema SIPIA nas 27 unidades federadas;
- garantir atendimento prioritário e especializado para crianças e adolescentes em situação de violência sexual (abuso intra e extra-familiar, prostituição, pornografia, turismo sexual e tráfico para fins sexuais) no programa de proteção às vítimas e testemunhas de violência.
- Manter equipes multiprofissionais e interdisciplinares especializadas no atendimento de crianças e adolescentes vitimados sexualmente junto às delegacias, IMLs, varas de Justiça, promotorias e defensorias.

3.3. Disponibilizar, divulgar e integrar os serviços de notificação de situações de risco e de violência sexual contra crianças e adolescentes.

- criar serviços de denúncias de violência sexual de fácil acesso, como disque-denúncia e outros, em todas as capitais e cidades de médio e grande porte;

- divulgar permanentemente os serviços de notificação, em locais de grande circulação e por todos os meios (mídia, cartazes, *folders*, em escolas, serviços de saúde, delegacias, *shoppings*, rodoviárias e outros);
- adotar um instrumento unificado para recebimento de denúncias nas delegacias, para facilitar a comunicação ao Ministério Público;
- criar um sistema articulado e informatizado de notificações entre conselhos tutelares, delegacias, Delegacia da Criança, Delegacia da Mulher, disque-denúncia nacional (ABRAPIA), estaduais e locais.

3.4. Adotar medidas coercitivas em relação ao tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais e de proteção às vítimas.

- celebrar acordos bilaterais/multilaterais, visando coibir o tráfico e viabilizar o regresso de crianças e adolescentes traficados;
- celebrar tratados de extradição dos responsáveis pelo tráfico de crianças e adolescentes, prioritariamente com os países incluídos nas rotas internacionais;
- subscrever e ratificar os instrumentos internacionais (convenções, protocolos adicionais, pactos e tratados) relativos ao tráfico para fins sexuais e outras formas de exploração sexual comercial;
- criar mecanismos de cooperação multilateral entre as áreas de fiscalização e de repressão ao tráfico

de crianças e adolescentes, nos locais onde tal ocorre;

- incrementar o intercâmbio de informações entre Brasil e países que estão nas rotas do tráfico de crianças e de adolescentes para fins sexuais;
- exigir o cumprimento das agendas internacionais e nacionais contra a violência sexual firmadas pelo governo brasileiro;
- criar um serviço nacional de identificação, localização, resgate e proteção de crianças e de adolescentes traficados e desaparecidos;
- fiscalizar, sistematicamente, fronteiras, portos, aeroportos, principalmente os locais identificados como rotas de tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais.

### 3.5. Combater a violência sexual contra crianças e adolescentes na internet.

- sensibilizar todos os provedores nacionais, visando o combate à violência sexual na internet;
- celebrar acordos de cooperação entre órgãos de defesa e de informática, em nível nacional e estadual;
- fortalecer programas de identificação e de responsabilização legal de crimes sexuais contra crianças e adolescentes na internet.

### 3.6. Formar recursos humanos na área de defesa e responsabilização.

Realizar, em cada unidade federada, formação con-

tinuada de equipes multiprofissionais e de profissionais das áreas de defesa e responsabilização (Saúde, Educação, polícia, IMLs, varas da Justiça, promotorias, defensorias) para intervir adequadamente nas diversas situações de violência sexual contra crianças e adolescentes.

### 3.7. Indicadores de resultados

- existência de legislação extraterritorial contra o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes;
- existência de políticas e tratados internacionais para a extradição dos culpados dos crimes sexuais contra crianças e adolescentes;
- existência de acordos locais ou internacionais/multilaterais para o retorno seguro de crianças e adolescentes traficados a suas residências, com controle e monitoramento dentro e fora do país;
- existência da representação ativa da polícia com a Interpol;
- aumento do número de pessoal capacitado nas embaixadas para subsidiar o processo de localização de criminosos e de crianças e adolescente desaparecidos;
- existência de agentes de polícia para tratar dos assuntos de violência sexual de crianças e adolescentes no Brasil e no exterior;
- existência de legislação que responsabilize todas as formas de violência sexual;
- existência de proteção legal contra a violência sexual até os 18 anos, para ambos os sexos;

- conclusão da investigação e aumento do número de condenações de crimes sexuais contra crianças e adolescentes;
- aumento do número de unidades especializadas de polícia em funcionamento;
- aumento do número de eventos para capacitação da polícia;
- aumento do número de processos e inquéritos para responsabilização de agentes de defesa envolvidos na violência sexual contra crianças e adolescentes;
- inserção do conteúdo da violência sexual na capacitação de oficiais de controle de passaporte e imigração;
- aumento do número de procedimentos policiais para identificar e controlar movimentos de criminosos condenados por crimes sexuais contra crianças e adolescentes, estrangeiros e nacionais;
- rotas de tráfico identificadas e desbaratadas;
- estabelecimento de um sistema de controle para as rotas conhecidas do tráfico;
- aumento do número de técnicos especializados para abordagem com crianças e adolescentes violados sexualmente e suas famílias;
- aumento do número de unidades de defesa jurídico-social para crianças e adolescentes violados sexualmente;
- aumento do número de estruturas especializadas de defesa e responsabilização voltadas para crianças e adolescentes;

- existência de infra-estrutura para garantir o testemunho de crianças e adolescentes explorados em outro país;
- provisão de transporte, visto e apoio a crianças e adolescentes explorados em outro país;
- existência de acordos de cooperação entre provedores e os órgãos de defesa e responsabilização para prevenir e combater a violência sexual;
- aumento do número de pesquisas sobre a violação dos direitos e sobre os casos de violência sexual;
- aumento do número de crianças e adolescentes resgatados da exploração.

#### **Eixo 4. Atendimento - objetivos, respectivas metas e indicadores de resultados:**

4.1. Garantir a proteção integral e a prioridade absoluta às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual.

- criar e articular uma rede de serviços, em todos os municípios, destinada ao atendimento das pessoas vitimizadas em situações de violência sexual; promover o atendimento multiprofissional especializado para crianças e adolescentes, seus familiares e autores de violência sexual;
- incluir, prioritariamente, crianças e adolescentes em situação de violência sexual e suas famílias nos programas de saúde, educação, renda mínima, erradicação de trabalho infantil, cursos de

educação profissionalizante, geração de emprego e renda, microcrédito e outros de inclusão social;

- criar espaços de acolhimento para as crianças e os adolescentes em situação de violência sexual, onde for necessário; criar programas de intervenção junto a crianças e adolescentes que trabalham e vivem nas ruas em situação de violência sexual;

4.2. Intervir junto a famílias que vivem situações de violência sexual.

- priorizar o trabalho psicossocial e pedagógico com as famílias, em todos os programas de atendimento a situações de violência sexual;
- prestar apoio jurídico e auxílio econômico a famílias em situação de violência sexual.

4.3. Capacitar, em termos teórico/metodológicos, os profissionais e agentes que atuam em programas de atendimento.

- desenvolver permanentemente programas de formação (cursos, cursos à distância, supervisão) locais ou em consórcios municipais para profissionais e agentes que atuam em programas e instituições de atendimento a situações de violência sexual;
- criar grupos permanentes de discussão de estratégias de enfrentamento da violência sexual em nível estadual e local.

#### 4.4. Indicadores de resultados

- implementação de programas de acompanhamento para crianças e adolescentes e seus familiares;
- inserção de conteúdos curriculares especializados na violência sexual nas escolas;
- implementação de programas de orientação e apoio sócio-familiar;
- implementação de serviços de assistência psicossocial às crianças e aos adolescentes e às suas famílias;
- implantação/implementação de abrigos e/ou serviços de proteção às crianças e aos adolescentes e às famílias em situação de grave ameaça;
- número de adolescentes maiores de 18 anos atendidos em programas profissionalizantes inseridos no mercado de trabalho;
- redução do número de evasão escolar em situação de violência sexual;
- retorno da criança e do adolescente à família, à comunidade e à escola;
- redução do número de crianças e adolescentes envolvidos no comércio do sexo;
- redução do número de crianças e adolescentes em situação de violência sexual envolvidos no uso de drogas;
- aumento do acesso ao atendimento de crianças e de adolescentes nos serviços de saúde sexual gratuitos.



## **Eixo 5. Prevenção – objetivos, respectivas metas e indicadores de resultados:**

**5.1. Educar crianças e adolescentes sobre seus direitos, visando o fortalecimento da sua auto-estima e a defesa contra a violência sexual.**

- incluir o ECA nos conteúdos escolares;
- implementar os Temas Transversais dos Parâmetros Curriculares Nacionais, principalmente os referentes à Orientação Sexual;

**5.2. Enfrentar os fatores de risco da violência sexual.**

- garantir prioridade absoluta ao acesso, permanência e sucesso escolar a todas as crianças e a todos os adolescentes;
- incluir, obrigatoriamente, crianças e adolescentes em situação de risco de violência sexual e suas famílias nos programas de saúde, educação, renda mínima, erradicação de trabalho infantil, cursos de educação profissionalizante, geração de emprego e renda, micro crédito, entre outros.
- criar e ampliar programas de profissionalização e geração de renda para adolescentes, obrigatoriamente nas áreas de alto risco de exploração sexual comercial;
- implantar espaços de cultura, lazer e esportes para crianças e adolescentes em todos os municípios brasileiros enquanto meios privilegiados para a prevenção da violência;

- incluir crianças e adolescentes em situação de risco de violência sexual em todos os programas de DST/AIDS, de prevenção ao uso de drogas e de gravidez precoce;
- criar programas de intervenção junto a crianças e a adolescentes que trabalham e vivem nas ruas, em todas as capitais e cidades de grande e médio porte.

5.3. Promover o fortalecimento das redes familiares e comunitárias para a defesa de crianças e adolescentes contra situações de violência sexual.

- incluir o tema da prevenção à violência sexual em todos trabalhos de grupo com famílias;
- formar grupos e associações de famílias em situação de violência sexual para atuar como multiplicadores em campanhas e programas de prevenção;
- ocupar todos os espaços de organização comunitária para conscientização do dever de notificação das situações de violência sexual e de ruptura com os pactos de tolerância à mesma;
- incluir o tema da violência sexual no programa de pré-natal;
- realizar cinco oficinas regionais com vistas à capacitação e à conscientização das redes comunitárias de seu papel na prevenção à violência sexual.

5.4. Informar, orientar e capacitar os diferentes atores envolvidos com a prevenção à violência sexual.

- produzir e realizar cursos à distância, estaduais e regionais, adaptados a diferentes públicos e realidades;
- proceder ao levantamento, em nível estadual e regional, de todo o material de prevenção produzido (*folders*, cartazes, manuais, jogos, cartilhas, vídeos e outros);
- divulgar e promover o intercâmbio entre Municípios e Estados do material de prevenção produzido;
- realizar concurso para a produção de material de prevenção, em nível nacional e regional;
- promover a prevenção à violência sexual na mídia e em espaço cibernético;
- incluir o tema da violência sexual em programas já existentes de rádio e de TV e em suplementos para jovens em jornais de grande circulação;
- criar *sites* na internet de ajuda mútua e de orientação sobre violência sexual, destinado às crianças, aos adolescentes e aos pais;
- divulgar, por todos os meios, os *sites* de denúncia de pedofilia e de pornografia infanto-juvenil existentes na internet;
- orientar, sobre o tema da violência sexual, crianças, adolescentes e pais que têm acesso ao mundo da informática, por meio da divulgação

de links com home pages e salas de discussão mantidas pelas redes de proteção.

### 5.5. Indicadores de resultados

- universalização de assistência escolar no ensino fundamental;
- aumento dos níveis de escolarização da população infanto-juvenil;
- participação da comunidade escolar, de saúde e outras, na prevenção e combate à violência sexual;
- inclusão de conteúdos sobre os direitos da criança nos currículos escolares;
- redução do número de crianças e adolescentes vulneráveis à violência sexual e às DST / AIDS e gravidez precoce;
- aumento do número de notificações;
- redução de violência sexual cometida por atores institucionais;
- existência de legislação e normatização de controle da internet para fins de violência sexual contra crianças e adolescentes.

### **Eixo 6. Protagonismo infanto-juvenil - objetivos, respectivas metas e indicadores de resultados:**

6.1. Incrementar a participação de crianças e adolescentes em espaços de garantia de seus direitos.

- realizar cursos de formação de crianças e ado-

lescentes para atuar como agentes de direitos em nível local;

- realizar, anualmente, em todos os municípios, debate com crianças e adolescentes sobre o ECA e a violência sexual, promovido pelo Conselho de Direitos;
- estimular a formação de grêmios estudantis em toda a rede escolar;
- divulgar os serviços de notificação e atendimento a crianças e adolescentes em situação ou risco de violência sexual, junto a escolas, postos de saúde, rádios comunitárias, movimentos de jovens, em nível local e estadual;
- criar programa de arte-educação como instrumento de auto-expressão e criatividade, em todos os municípios brasileiros.

## 6.2. Comprometer crianças e adolescentes com o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual.

- estimular e viabilizar a participação de representantes de jovens em todas as instâncias colegiadas de formulação, controle e gestão de políticas públicas para a Infância e a Adolescência, em nível local e estadual;
- assegurar a participação e a voz das crianças e dos adolescentes na execução de todas as metas do Plano Nacional;
- realizar cinco encontros regionais de crianças e adolescentes para avaliação do Plano Nacional.

6.3. Promover a mudança de concepção das instituições que trabalham com jovens, no sentido de assegurar o protagonismo infanto-juvenil.

- incluir disciplina sobre protagonismo infanto-juvenil em todas as atividades de capacitação de profissionais que atuam em situações de violência sexual;
- garantir que todo material educativo e informativo sobre violência sexual destinado a crianças e adolescentes utilize como referência o mundo e a linguagem infanto-juvenis;

6.4. Indicadores de resultados

- inclusão de sugestões/decisões dos jovens nos programas elaborados para eles;
- aumento do número de jovens como agentes comunitários de direitos humanos;
- aumento do número de encontros e mobilizações de protagonismo infanto-juvenil em todos os setores da sociedade.

## CONCLUSÃO

Finalizando, vale lembrar que, não obstante todo esse propósito acima referido, algumas questões ao nosso ver ainda são passíveis de reflexão, como, por exemplo, a proposta de criação de um fórum nacional pelo fim da violência sexual. Concordamos, indubitavelmente, com a existência de um mecanismo

que coordenaria as ações, ou seja, o acompanhamento das mesmas. O que nos preocupa, efetivamente, é a criação de mais um ator social em detrimento do aprimoramento dos mecanismos já existentes. Não seria o caso dos conselhos, nos seus respectivos níveis, assumirem seu papel e destinarem quer seja uma comissão ou um grupo de trabalho e, se necessário, o convite aos demais parceiros para juntos monitorarem e proporem as ações? Trata-se, então, de somar esforços na garantia de que nossos conselhos de direito efetivamente tenham condições de desempenhar o papel que a Constituição determinou como sendo deles mesmos. Nessa medida ao *rever os indicadores de resultados* das ações que seriam desenvolvidas no período 2001-2003, previstos no Plano Nacional, vamos, com certeza, nos perguntar se *efetivamente vamos ser capazes de responder a eles nos próximos dois anos que nos faltam*.

Por outro lado, é preciso ter cuidado com a análise dos indicadores de resultados que, a nosso ver, foram construídos tendo como base um excesso de positivismo ou uma expectativa muito alta nos que diz respeito ao alcance das metas previstas. Uma expectativa de resultados como os que estão contidos no Plano Nacional reflete muito mais a nossa utopia de justiça social do que efetivamente aquilo que uma sociedade conseguiria alterar em apenas três anos.

Essa avaliação, em hipótese alguma, quer refletir uma visão negativista, mas chamar a atenção dos operadores do direito para que seja realizada uma análise bastante real, considerando principalmente que um sis-

tema capitalista rege esse país globalizado e dependente do capital internacional, no qual a maior parte dos bens produzidos estão concentrados nas mãos de poucos e que a destinação de recursos orçamentários para programas sociais historicamente é muito baixa. Devemos lembrar, também, que o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes passa pela mudança de mentalidade de um povo e que esse é um processo que exige, cada vez mais, paciência e perseverança.



# A efetivação do ECA: pistas para uma política pública

Marcos Colares\*

## TENTANDO SITUAR O LEITOR

O presente texto foge do modelo convencional dos trabalhos nitidamente acadêmicos. Produzido inicialmente para orientar minhas idéias em um debate promovido por um órgão de imprensa<sup>1</sup>, não tinha a pretensão de ser publicado e sim de evitar que questões-chaves fossem esquecidas por este articulista.

Nesta versão para publicação, terminei acrescentando algumas informações, enquanto tentava incorporar um formato de exposição que possibilitasse, por um lado, o diagnóstico da situação da infância e da juventude nas cidades de médio e grande porte brasileiras e, por outro, a perspectiva de vislumbrar saídas para a crise de identidade pela qual passa o poder público

---

\* Advogado, sociólogo, professor de Direito da Criança e do Adolescente (Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará), vice-presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, conselheiro do CONANDA. Coordenador do IBDFAM/CE e do curso de Direito da Faculdade Farias Brito.

<sup>1</sup> Este texto foi usado como instrumento de debates em fórum sobre problemas sociais promovido pelo jornal *O Povo* (Fortaleza/CE), tendo em vista as eleições municipais de 2000.

nacional – que por um lado elege a infância como prioridade absoluta (art. 227 da Constituição Federal e art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente) e por outro lhe nega políticas públicas conseqüentes a esse discurso legal.

Tentei fugir do formato dos textos eminentemente legais buscando gerar estímulo para aquilo que W. Mills chama de imaginação sociológica, para que, com isso, pudéssemos avançar da leitura eminentemente acrítica rumo a um patamar que estimulasse o envolvimento do leitor em uma perspectiva cidadã nas questões afetadas à infância e juventude no Brasil.

O presente texto propõe-se precisamente a funcionar como um instrumento de reflexão e de debate, logo assume o formato de tópicos para facilitar esse trabalho – quer nos ambientes técnico e acadêmico, quer entre as comunidades, quer no âmbito da ação política institucional.

Como sabem as costureiras, o remonte é mais penoso do que a produção de uma nova peça. Agora eu também o sei. Nesse sentido, sinto-me incomodado com o resultado um tanto oblíquo e peço desculpas aos que travam contato com o meu “jovem Frankenstein”.

## **DE ONDE VEM ESSE ESTATUTO?**

Vivemos uma situação falaciosa na qual os que falam do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) freqüentemente não o leram. Algo como as falas empoladas sobre a Bíblia ou *O Capital*, que acabam por com-

prometer a qualidade da intervenção pelo desconhecimento ou epitelaridade do orador.

É sempre um desafio falar de um problema social sem incorrer no saudosismo ou apelar para a futurologia. Quando a questão envolve a infância e adolescência, ficamos entre a utopia e o pragmatismo.

Há os que consideram o Estatuto um estímulo à impunidade – para esses, sugiro a leitura dos artigos 103 a 125 dessa lei civilizatória. Há os que dizem ser a infância e a adolescência uma questão a ser tratada exclusivamente pela família – para esses é recomendável a leitura do art. 4º do ECA. Há também os que crêem que o ECA trata apenas das crianças e adolescentes em desvio de conduta, conflito com a lei, ou em situação de risco – nesse caso, é essencial a leitura do art. 1º do Estatuto, pois este instrumento legal abrange a todos.

Publicado a partir da extensa mobilização da sociedade brasileira no processo que gestou a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), embora não tenha este *status* no horizonte formal, é verdadeira lei complementar, em sentido *lato* (se observado o teor dos artigos 226 e, especialmente, 227 da Constituição Federal).

Ao contrário do que pensam alguns, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não surgiu do vazio, ao contrário, veio preencher um vazio, uma vez que o Código de Menores fundava-se em uma teoria (Doutrina da Situação Irregular) que não amparava todas as pessoas menores de idade (civil e penalmente), dedicando-se apenas a um segmento restrito desse univer-

so. Somente com o advento do ECA, fundado na Doutrina da Proteção Integral, todas as crianças e adolescentes submeteram-se a um ordenamento jurídico geral, instalando-se, de direito, a isonomia.

O Estatuto consolidou a perspectiva de construção interdisciplinar de uma legislação, algo há muito discutido na Sociologia Jurídica e já edificado em tratados e convenções internacionais. Nesse sentido, alguns focos básicos afetos às políticas públicas foram objetivados, tais como os relacionados à educação, à moradia, às condições de trabalho, ao atendimento às gestantes e à sua prole etc.

## **DIAGNÓSTICO DA REALIDADE**

É ideal que todas as crianças em idade escolar frequentem a escola. Creio que essa é uma tese de difícil contestação no atual quadro político internacional que envolve a infância. Por outro lado, também é desejável que essa escola seja de qualidade – com equipamentos facilitadores da aprendizagem, espaço lúdico que favoreça o desenvolvimento físico, psíquico e social e, principalmente, com um corpo de educadores comprometidos com seu ofício. Como isso não é um instrumento ficcional cabe discutir os porquês e o “como”.

Por outro lado, é imprescindível ter em mente que crianças não nascem em chocadeira (pelo menos até o momento presente), logo faz-se necessário pensarmos a infância acoplada à uma família estruturada. Em outras palavras, uma família que possa contemplar

meios para a satisfação de suas necessidades econômico-político-sociais de maneira orgânica.

Em cidades com a dimensão populacional das capitais brasileiras, tem sido cada vez mais difícil equacionar os problemas afetos à infância. Não é possível fechar os olhos para fenômenos como:

- a. crescimento do números de adolescentes grávidas;
- b. desestruturamento nuclear de várias famílias por conta do desemprego;
- c. as famílias matrifocais são um dado incontestável, mas sem a devida reflexão sobre a necessidade de vislumbrarmos soluções para os problemas enfrentados por essas mães, quer na família, quer no trabalho;
- d. o número de crianças nas ruas cresce à medida que a casa não oferece condições de dignidade nas relações familiares, o espaço físico da moradia é desconfortável, insalubre e perigoso, falta pão ou este é insuficiente;
- e. a violência, que atinge, não só, mas principalmente, os mais pobres, é estimulada diuturnamente por toda a sociedade<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *Lato sensu* há violência nas ações da cultura de massa veiculadas pela mídia, ora com suas canções sensualmente apelativas, ora com seus programas de conteúdo pífilo, ora com a constante exibição de cenas de exaltação dos brutos. Da mesma sorte, a reprodução de ambientes agressivos é oportuna ao desenvolvimento da violência.

Sei que tudo isso pode parecer moralismo, mas infelizmente não é. Nossas crianças e adolescentes são produto do meio com que interagem.

- a. se lhes falta escola, faltar-lhes-á instrução, noções de urbanidade e, no futuro, oportunidades de trabalho digno – assim reproduziremos as mazelas do sistema por meio de seus filhos<sup>3</sup>;
- b. se lhes falta ambiente familiar e comunitário edificante, retribuirão o “presente” recebido com um futuro revoltado, transgressor e violento<sup>4</sup> – independente da classe social a que pertençam;
- c. se o ambiente social é “naturalmente” competitivo e agressivo, elas tendem a imitá-lo, socializando clichês violentos como marca registrada de suas passagens pelo mundo.<sup>5</sup>

O quadro que pintei parece um tanto dantesco, mas o pior de tudo é que não é ficcionista. O Estatuto da Criança e do Adolescente assevera em seu art. 4º, *caput*:

“É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos re-

---

3 No Brasil estima-se em 15,8 milhões o número de analfabetos: 1,9 milhão de jovens entre 15 e 24 anos integram esse universo perverso. Segundo dados do UNICEF, 13% das mulheres de 15 a 19 anos têm pelo menos um filho (1,1 milhão de mulheres) e 2,9 milhões de crianças de 10 a 14 anos trabalham.

4 Segundo o UNICEF, todo ano 30 mil adolescentes passam por entidades de privação de liberdade.

5 Proporcionalmente, há mais mortes e violências por segundo na programação dita infantil do que nos conflitos bélicos hoje em curso no mundo.

ferentes à vida, saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.”

Considero que tudo o que poderemos fazer para implementar uma política social de respeito à dignidade das crianças e adolescentes passa pela execução do princípio aqui expresso. Sem cair em exageros, creio que ele equivale ao famoso mandamento cristão: *ama a teu próximo como a ti mesmo*. Nada poder-se-á exigir de crianças e adolescentes que foram interpretados com estorvo social. Tampouco será coerente tratarmos de forma veladamente desigual aqueles que a Constituição diz serem iguais (art. 5º). O preceito constitucional da isonomia entre os seres humanos (e o ECA assevera, em seu art. 6º, que crianças e adolescentes são “pessoas em desenvolvimento” – logo, cidadãos em gestação) é mais do que letra normativa, posto que inserido no que há de mais cristalizado no horizonte dos direitos humanos no Ocidente.

### **PROPOSTAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA**

Tentarei se sintético nas propostas, até por acreditar que o problema da efetivação do ECA na maioria dos municípios brasileiros não é de falta de idéias, nem tampouco de instrumentos legais, mas de falta de coragem de implementá-las:

- a. *É preciso colocar as crianças e os adolescentes na escola.*

Mas, para as populações de baixa renda, isso não basta. É preciso que tenhamos escola em tempo integral, que proporcione à criança educação, lazer e formação humana.

- b. *É preciso que a Prefeitura assuma como prioridade o atendimento de crianças até os seis anos de idade em creches e pré-escolas.*

Apesar das dificuldades financeiras dos Municípios em uma federação concentradora de recursos, é possível viabilizar a educação infantil – sem isso, principalmente nos grandes centros urbanos, os pais dessas crianças ver-se-ão prejudicados no mercado de trabalho ou terão que se submeter a custear escolas de baixo nível profissional, mas que comprometerão seus apertados orçamentos familiares.

- c. *Os Conselhos Tutelares precisam cobrir toda a extensão territorial do Município.*

Ao lado disso é preciso que os conselhos funcionem, principalmente, como instrumento catalisador do exercício da cidadania. Para tanto é preciso haver visibilidade dos seus atos e cumprimento do seu dever legal (art. 131ss, do ECA)<sup>6</sup>.

---

6 O CONANDA recentemente aprovou uma Resolução específica sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares.



- d. *É urgente que as Prefeituras das capitais comecem uma campanha de erradicação do trabalho infantil.*

Isso pode ser operacionalizado com o apoio das seccionais da OAB, da Delegacia Regional do Trabalho e do Ministério Público. De forma articulada, é possível iniciar um movimento pelo mapeamento dos focos de trabalho infantil, o que oportuniza localizar os transgressores e processá-los judicialmente.

- e. *Faz-se mister o desenvolvimento de campanhas de socialização de valores pacifistas.*

Cultura é um produto socialmente construído, logo é possível socializarmos novos valores. Nessa iniciativa, é viável contar com as parcerias de emissoras de rádio e televisão, de jornais e de empresas de *marketing*.

- f. *O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deve exercer suas prerrogativas de órgão deliberativo e controlador de ações, influenciando no orçamento municipal, na fiscalização da aplicação dos recursos orçados, bem como no acompanhamento da atividade das entidades de atendimento.*

Os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, incluindo o CONANDA, têm sido tímidos no exercício das prerrogativas que o art. 88, II do ECA lhes assegura.

A tarefa parece simples, mas é hercúlea.

## NO ESPÍRITO DE CONCLUSÃO

Sempre me incomodaram bordões do tipo “bola de neve” e “falta de vontade política”. O primeiro, pela minha condição de nordestino, que só vê neve pela televisão. O segundo, pela sua incapacidade de apresentar alternativas à sociedade.

Como “intelectuais orgânicos” não podemos crer que a falta de iniciativa do poder público no sentido de investir na resolução de problemas afetos à infância nos isente. Ora, durante o regime militar, as organizações de defesa dos direitos humanos pressionavam pela convocação de uma constituinte. Hoje, cabe perguntar que movimentos têm sido encetados para garantir a eficácia da Constituição dita cidadã? Se há falta de vontade política parece que isso não se circunscreve aos palácios do Executivo, mas também aos instrumentos de cidadania – conselhos de direito, conselhos tutelares, poder Judiciário, Ministério Público, associações de classe, parlamentos, universidades etc.

O ECA, responsável por um avanço político-legislativo, fez de todos nós co-responsáveis pela sua viabilização. Não é possível jogar a pedra na Geni, pois o nosso telhado, agora, é de vidro. Isso responsabiliza a todos, mas é especialmente exigente em relação aos que podem contribuir na mobilização das alavancas sociais de mudança.

# Crianças e adolescentes na mídia: uma relação conflituosa

José Fernando da Silva\*

A cobertura que a mídia<sup>1</sup> tem realizado sobre a temática e a situação da criança e do adolescente tem sido objeto de várias mensagens recebidas pelo CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), principalmente por correio eletrônico. A esmagadora maioria das mensagens revela a preocupação de cidadãos e cidadãs com o enfoque, o conteúdo e/ou o efeito que certas matérias, reportagens de jornais e programas de televisão podem representar para a (de)formação e o desenvolvimento da personalidade de crianças e adolescentes. Outras mensagens criticam a legislação em vigor: a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n°

---

\* José Fernando da Silva, licenciado em História pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), é assessor do Banco de Dados do Movimento Nacional de Direitos Humanos, técnico de Projetos na área da Criança e do Adolescente do Centro de Cultura Luiz Freire, integrante da Coordenação da Frente de Entidades Sociais Não-governamentais de Pernambuco e conselheiro do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), no qual integra a Comissão de Orçamento e Finanças/Grupo de Medidas Sócio-Educativas e Coordena a Comissão de Comunicação.

1 Mídia é entendida como meios de comunicação social (jornais, revistas, internet, cinema, rádio, televisão etc.)

8.069/1990) e a Portaria nº 769/2000 do Ministério da Justiça.

Este artigo não tem a intenção de esgotar o assunto. Seria muita pretensão. Objetiva, sim, expor alguns casos emblemáticos e tecer comentários, relacionando-os com a legislação em vigor no Brasil. No final, serão apresentadas propostas que, se implementadas, contribuirão para superar alguns dos problemas detectados.

Antes, contudo, cabe assinalar que, nos 11 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, a abordagem e o enfoque da mídia em relação a esse expressivo segmento populacional são bastante conflitantes. Parte da mídia tem procurando fazer um jornalismo responsável, centrando sua cobertura em um misto de denúncias, cobranças e investigações. Mas muitos erros foram e são cometidos.

Particularizando a análise na mídia impressa – jornais e revistas –, a pesquisa realizada pela ANDI (Agência de Notícias dos Direitos da Infância)<sup>2</sup> traz um importante balanço. Constata-se, por exemplo, que, entre 1996 e 2000, houve um aumento de aproximadamente 500% no número de matérias publicadas sobre crianças e adolescentes. A evolução é animadora, saindo de 10.700 “inserções de matérias”, em 1996, para 16.740 no ano seguinte, e chegando a 64.396 em 2000. Essa curva sempre ascendente revela uma preocupação importante dos jornais e revistas analisados pela ANDI

---

2 “10 Anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: O avesso e o direito no olhar da imprensa”, in *Infância na Mídia – Pesquisa ANDI / IAS*, Ano 6, N.º 01, Edição 10, Brasília, março de 2000 .

com a situação da infância e da adolescência no Brasil.

Ainda segundo a ANDI, os temas mais abordados entre 1999 e 2000 foram Educação, Violência e Saúde, respectivamente. As questões relativas à Educação aparecem em primeiro lugar nos dois anos. E mais: registra-se uma expressiva evolução desse tema, uma vez que, em 1996, ocupava apenas a oitava posição. O tema Violência, que ocupava a terceira posição em 1999, superou Saúde, passando a ser o segundo colocado em 2000. Assinala-se que Direitos e Justiça e Terceiro Setor aparecem na quarta e na quinta posição, respectivamente, nos dois anos em foco.

A qualidade das abordagens dos jornais e revistas também mereceu cuidado especial na publicação da Agência de Notícias dos Direitos da Infância quando da cobertura sobre os 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, no ano 2000. Praticamente a metade das matérias e reportagens (47,63%) discutiu soluções. Em seguida, 40,62% denunciavam violação de direitos e 11,75% ficaram neutras.

Ainda que pesem estas e outras constatações positivas da pesquisa da ANDI, existem casos em que é notório o desrespeito aos Direitos Humanos, especialmente os da infância e da adolescência. A lista não é pequena, porém é possível relacionar alguns exemplos.

### **CASOS EMBLEMÁTICOS: DE UMA LISTA INCOMPLETA A UMA ABORDAGEM PRELIMINAR**

Neste tópico, estão relacionados casos não só da mídia impressa, acrescentando outros meios de comu-

nicação social, que permitem a larga compreensão dos desafios colocados para todos nós: família, sociedade e Estado.

O adolescente Batoré, interno da Febem de São Paulo, foi tratado como monstro, acusado de 15 homicídios, merecendo matérias de grande destaque nos jornais. Posteriormente, um grupo de advogados que analisou os processos descobriu que "...só há provas para acusá-lo de quatro latrocínios. A revelação não transforma Batoré num bom rapaz, mas obriga a polícia a melhorar a qualidade de sua investigação".<sup>3</sup>

Esse caso merece comentários adicionais. É evidente e público que a polícia precisa melhorar a "qualidade de sua investigação". Mas será apenas a polícia? Certamente, não. Os meios de comunicação de modo geral têm a obrigação de checar melhor as informações que são publicadas e, fundamentalmente, dar o mesmo destaque quando ocorrem retificações de informações anteriormente divulgadas. Aliás, essa é uma obrigação legal.

Merecem também maior cuidado o uso de determinados termos. A pesquisa da ANDI, mais uma vez, é fonte privilegiada. O termo *inimputabilidade* significa a impossibilidade de aplicação das penas contidas no Código Penal para as crianças e os adolescentes brasileiros. Aqui, a mídia confunde, de forma nociva, o termo *inimputabilidade* com impunidade.

Cabe destacar que o Estatuto estabelece claramente

---

3 Revista *Veja*, pág. 34, 21 de fevereiro de 2001.

que o adolescente pode e deve responder pelos atos praticados, conforme as medidas previstas no Art. 112, inclusive com a privação de liberdade, que deve ser em um estabelecimento educacional, e não nas prisões que são as unidades da Febem existentes no país. Já para as crianças, as medidas são as de proteção contidas no Art. 101. Estas também podem e devem, quando for o caso, ser aplicadas aos adolescentes.

Migrando a atenção para o cinema, registra-se a mensagem eletrônica enviada ao CONANDA por uma mãe "indignada". A indignação era pelo fato de seu filho de 11 anos de idade não poder assistir ao filme *Jurassic Park III*. Este exemplo é útil para mostrar a complexidade do tema, uma vez que, no caso analisado, há cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente por parte do cinema.

Segundo ela, havia adquirido os ingressos pela internet e, quando chegaram ao cinema, "o filho foi barrado na bilheteria por não ter 12 anos, apesar de estar escrito que o filme era desaconselhável a menores de 12 anos, não proibido. Argumentei que eu era sua mãe, que me responsabilizava totalmente, mas mesmo assim nossa entrada não foi permitida. O gerente do cinema disse que os fiscais eram severos e que ontem mesmo entraram em todas as salas exigindo documentos das crianças." A mãe afirma também ser "uma pessoa esclarecida, de classe média alta, que investe na educação de seu filho, e que baseia esta educação nos princípios básicos de moral, ética e cidadania. E infelizmente isso não está de acordo com as leis deste país.

Meu filho é uma criança inteligente, criado com liberdade de pensamento e expressão, em um país democrático e civilizado. Algo está errado."

A crítica central da mãe é de que a legislação brasileira *não proíbe seu filho de 11 anos de assistir ao filme cuja a classificação é para 12 anos*, uma vez que é utilizada a expressão "recomenda". A resposta do CONANDA enviada à mãe procurou enfatizar os artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente – inclusive os princípios pedagógicos – que estão respaldados na nossa Constituição Federal, e foram retomados pela portaria do Ministério da Justiça. Portanto, todos devem respeitar e contribuir para a aplicação da legislação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é muito feliz quando afirma no Art. 71 "A criança e o adolescente têm direitos à informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento". Prosseguindo, o Art. 73 "A inobservância das normas de prevenção importará em responsabilidade da pessoa física ou jurídica, nos termos desta Lei". Já o Art. 75 afirma que "Toda criança ou adolescente terá acesso às diversões e espetáculos públicos classificados como *adequados à sua faixa etária*" (*grifo nosso*).

Portanto, conclui-se que não deve ser permitida a entrada de crianças e/ou adolescentes em espetáculos, filmes e outros, cuja classificação não seja *adequada*.

A mesma mãe chama atenção para o fato de que filmes que receberam determinadas classificações etárias para o cinema passam depois nas redes de televisão



abertas em qualquer horário e dia da semana. A sua constatação é correta e merece comentários.

Antes, contudo, cabe lembrar o caso do menino D.J.G., de 9 anos de idade, que esfaqueou 40 vezes (re-pito, esfaqueou 40 vezes) M.D.N., sua vizinha de 7 anos, no Distrito Federal. Motivo: quando prestou depoimento à polícia, disse que a inspiração veio do filme *Brinquedo Assassino 2*, visto no SBT (Sistema Brasileiro de Televisão).

Esse exemplo é suficiente para colocar o tempero necessário na discussão sobre os impactos que determinados programas e "espetáculos" podem, e representam, para o comportamento de crianças, adolescentes e mesmo adultos. Lembrem do jovem rapaz que metralhou e matou três pessoas em um cinema na cidade de São Paulo.

Um agravante: quando chega o horário de verão, os Estados da região Norte do país, que permanecem com o horário inalterado, recebem a programação das televisões três horas mais cedo. Ou seja, se um determinado programa recebe a classificação para passar às 21 horas em Brasília, no Acre ele será exibido às 18 horas, num claro descumprimento da lei.

É imperativo reconhecer que o controle sobre o que passa, e quando passa, nas televisões abertas – mas não somente nestas – merece uma atenção mais forte e criteriosa por parte do governo, dos pais, das mães e dos educadores. A legislação existe – Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente e a Portaria ministerial. Falta, contudo, maior aplicação, fiscali-

zação e punição por quem de direito. Aliás, "a opinião pública deseja um mecanismo de controle ético da TV que funcione, nada mais".<sup>4</sup>

Mas o que seria o controle ético do que passa e quando na TV? Muitos acusam a volta da censura. Outros defendem a auto-regulamentação, um código de conduta ou código de ética. Na realidade, há confusão e reclamação em excesso e solução de menos. Ou, no mínimo, aplicação insuficiente da legislação.

Particularizando a situação para a televisão, é oportuno relembrar a decisão sensata e corajosa do juiz da Infância e Juventude do Rio de Janeiro, Siro Darlan, de "proibir" a participação de crianças e adolescentes na novela *Laços de Família*, na Rede Globo, no ano passado. A decisão, aliás, em cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, provocou grande polêmica nos meios de comunicação. Esse episódio foi tratado pelos meios de comunicação, de um modo geral, como a volta da censura. Será?

A polêmica em torno da novela da Rede Globo foi grande, fazendo com que fosse realizada, na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados Federais, uma Audiência Pública, em 23 de novembro de 2000. Para esse momento, foram convidados o CONANDA, o Ministério Público Federal, o juiz Siro Darlan, o Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado do Rio de Janeiro, a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e a Rede Globo de Televisão, na pessoa do autor da novela, Manoel Carlos.

A Globo não enviou representante, preferindo, no dia e horário da referida audiência, enviar Vera Fischer, Toni Ramos e Manoel Carlos para almoçar com o presidente da República, Fernando Henrique, e o ministro da Justiça, José Gregori.

Na Audiência, com o depoimento do juiz, ficou claro que a Rede Globo já havia infringido o Estatuto da Criança e o do Adolescente mais de 100 vezes (dados parciais até 2000).

É necessário lembrar algumas afirmações publicadas como sendo “verdades”, nos principais jornais e revistas do país, sobre a polêmica envolvendo a novela *Laços de Família*:

- uma delas dizia “quem decide o que deve ser exibido é o espectador”. Errado. Normalmente é o mercado que estabelece o que se publica e o que se veicula;
- basta usar o controle remoto que a situação estaria resolvida. Errado. Pais e mães nem sempre estão em casa para usar o controle remoto. E, muitas vezes, não têm informação e nem formação adequada para discernir o que é indicado e/ou recomendado para seu filho e filha em idade de desenvolvimento e formação, tal qual estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente, fruto também da contribuição de pedagogos, psicólogos etc.;
- que a decisão do juiz representa a volta da censura. Errado. A questão em jogo é bem outra. Não há, por exemplo, proibição para o *Progra-*

*ma do Ratinho*. Há, sim, adequação de horário para exibição. E mais: o momento político é outro. As instituições estão funcionando (Congresso Nacional, organizações da sociedade civil, partidos políticos, entre outros);

- ninguém deve interferir na vida das crianças e adolescentes, exceto os pais/mães. Esta é a opinião de Manoel Carlos, autor da novela. Por esta linha de raciocínio, é possível aceitar o trabalho infantil e a exploração sexual. Sobre o trabalho infantil, o pai de uma das crianças atuantes na novela disse aos jornais que cada filho recebia R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais para trabalhar na televisão;
- a novela é uma obra de ficção. Será? Nem tanto, uma vez que um bebê repetiu 18 vezes uma cena de violência, segundo informações publicadas nos jornais;
- o juiz deveria tirar as crianças da rua. Esta é uma visão da época do Código de Menores. O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece a proteção integral para toda criança e adolescente.

Certamente, censura foi o que praticaram os principais jornais, revistas e redes de televisão do país ao não publicar uma linha sequer do posicionamento público do CONANDA sobre a qualidade duvidosa de boa parte da programação das TVs abertas, assinado também pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente das 27 unidades da Federação e de todas as capi-

tais do Brasil; representantes dos Conselhos Tutelares e dos Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescentes.

O posicionamento, amplamente distribuído e disponível na *home page* do CONANDA, coloca a responsabilidade nas "empresas que patrocinam programas de baixa qualidade ou mesmo de caráter pernicioso; das empresas que detêm a concessão pública dos canais de televisão; dos órgãos federais responsáveis, que, ao conceder este serviço público relevante, deveriam fiscalizar e exigir o compromisso ético com a formação de crianças e adolescentes, considerando que a televisão é um veículo de lazer, entretenimento e informação".

Pensando na censura, duas analogias podem e devem ser colocadas. Quando um médico receita Sorine Infantil para uma criança, o responsável por esta pode comprar e usar o Sorine Adulto, porém terá que arcar com as conseqüências. Mas será que ele faria isto? Ainda na área da Medicina, existe outra advertência: "Todo medicamento deve ser mantido fora do alcance das crianças". Caso este conselho não seja seguido e a criança faça uso da medicação *não* indicada/recomendada, as conseqüências podem ser fatais.

Em uma loja de brinquedos, alguns cuidados devem ser observados, não comprando produtos que não sejam recomendados para a faixa etária. As mensagens tampouco usam o termo "proibido". Os textos, normalmente, são: *a partir de 3 meses; brinquedo recomendado para crianças a partir de 4 anos; atenção: não recomendado para crianças menores de 3 anos por conter partes que podem ser engolidas.*

Finalmente, levando a situação para a internet e para os jogos eletrônicos, os casos são muitos e diversos.

Segundo nota publicada no Jornal do Comércio de Pernambuco (28 de agosto de 2001), "o site infantil [www.clubepokemon.hpg.ig.com.br](http://www.clubepokemon.hpg.ig.com.br) está escandalizando pais de crianças que brincam na internet. No endereço eletrônico desfilam personagens do Pokémon *em poses eróticas e em cenas de sexo explícito, de felação e de sodomia*" (grifo nosso).<sup>5</sup>

O *Tomb Raider Gold*<sup>6</sup>, jogo para computadores, não dispõe de restrição na parte externa da embalagem. Porém, no momento da instalação, após abrir a caixa, o Manual de Instruções contém a advertência de que o jogo pode provocar ataques de epilepsia tanto em adultos quanto em crianças. A reprodução do texto é necessária para colocar bem a gravidade do jogo em foco, qual seja: "Uma reduzida porcentagem de pessoas apresenta uma condição que causa ataques epilépticos ou alteração de sentido quando expostas a certos padrões de luz ou a luzes oscilantes, incluindo as que aparecem na tela de um monitor de vídeo e durante jogos. Essas pessoas podem não apresentar nenhum histórico médico de ataques ou epilepsia".

Estas informações, bem como as advertências que se seguem, deveriam ser visíveis na caixa do produto, antes da compra, nunca depois.

---

6 Meu filho de 11 anos foi quem solicitou a cobra deste famigerado jogo.

5 No dia 16 de setembro de 2001, tentei consultar a referida página e, felizmente, não foi possível. A página de abertura do site exibia a seguinte mensagem "Esta página foi removida por desrespeitar o termo de serviço hpG".

## É POSSÍVEL AVANÇAR

As constatações da ANDI em relação à mídia impressa são animadoras. Porém, os exemplos de violações de direitos relatados e analisados acima colocam duas certezas. Muito já caminhamos, mas o percurso ainda é bastante longo, principalmente quando ampliamos o debate para os demais meios de comunicação social.

Dito isso, é imprescindível dizer que a responsabilidade para com o desenvolvimento sadio de crianças e de adolescentes é de todos: família, entidades sociais, empresas, Conselhos de Direitos e Tutelares, poder Judiciário, Ministério Público, governo, parlamento, entre outros.

Tendo como referência o arcabouço jurídico brasileiro e a realidade social, econômica, política, educacional e cultural da população, é possível pensar em algumas proposições centrais.

A família (pais, mães, irmãos, irmãs e responsáveis) precisa conhecer e respeitar a nossa legislação. Para tanto, recomenda-se o desenvolvimento amplo de campanhas na mídia que esclareçam o real alcance do Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa legislação é rica em direitos e, também, em deveres. Aliás, já disseram que não existe um direito sem uma obrigação correspondente.

Na linha do controle social, recomenda-se a criação e o efetivo funcionamento do Conselho de Comunicação Social, previsto na Constituição Federal, em seu

artigo 224. Esse Conselho deveria contar com representantes dos Conselhos Nacionais da Mulher, da Educação, do CONANDA; Conselho Federal de Psicologia; das várias etnias (população indígena e negros); Ministérios da Justiça e da Comunicação; das TVs abertas; Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal, pais, mães e adolescentes.

As atribuições do Conselho de Comunicação Social seriam a fiscalização, o controle e as proposições para que programas de rádios, televisões, internet e impressos (revistas, jornais etc.) primassem pelo respeito à legislação brasileira, não só no tocante à criança e ao adolescente. É necessário que este colegiado tenha composição paritária e poder deliberativo, cabendo à União a alocação dos recursos financeiros para sua existência real.

O funcionamento pleno das prerrogativas do poder Judiciário e do Ministério Público, no que lhes competem, também deve ser perseguido. Aliás, sem estes, a aplicação da legislação fica prejudicada.

De um modo geral, é recomendável e saudável que sejam realizados eventos para colher subsídios necessários à regulamentação das programações das TVs abertas e pagas no Brasil, da internet, do cinema e de outros meios de comunicação, pois a auto-regulamentação e a classificação por faixa etária não são suficientes.

Das empresas, espera-se que não patrocinem programas e espetáculos que desrespeitem os direitos fundamentais de crianças e de adolescentes. Da mesma



forma que temos o prefeito e o empresário amigo da criança, é possível pensar no patrocinador amigo do Estatuto da Criança e do Adolescente.

## ***“Violência é covardia, as marcas ficam na sociedade”***

Contribuir para as discussões e propostas relacionadas à IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é o objetivo desta edição dos *Cadernos ABONG*, cujo título é o tema da referida conferência: “Crianças, Adolescentes e Violência”.

O Caderno reúne artigos de membros do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e representantes da sociedade civil organizada, e apresenta argumentos contrários à redução da idade penal, reflexões sobre a violência, a relação entre a mídia e a criança e o adolescente e sobre os demais eixos temáticos da conferência. A violência é analisada aqui segundo o conceito contido no Estatuto da Criança e do Adolescente: ação, omissão ou situação que ameaça ou viola os direitos fundamentais da criança e do adolescente.

