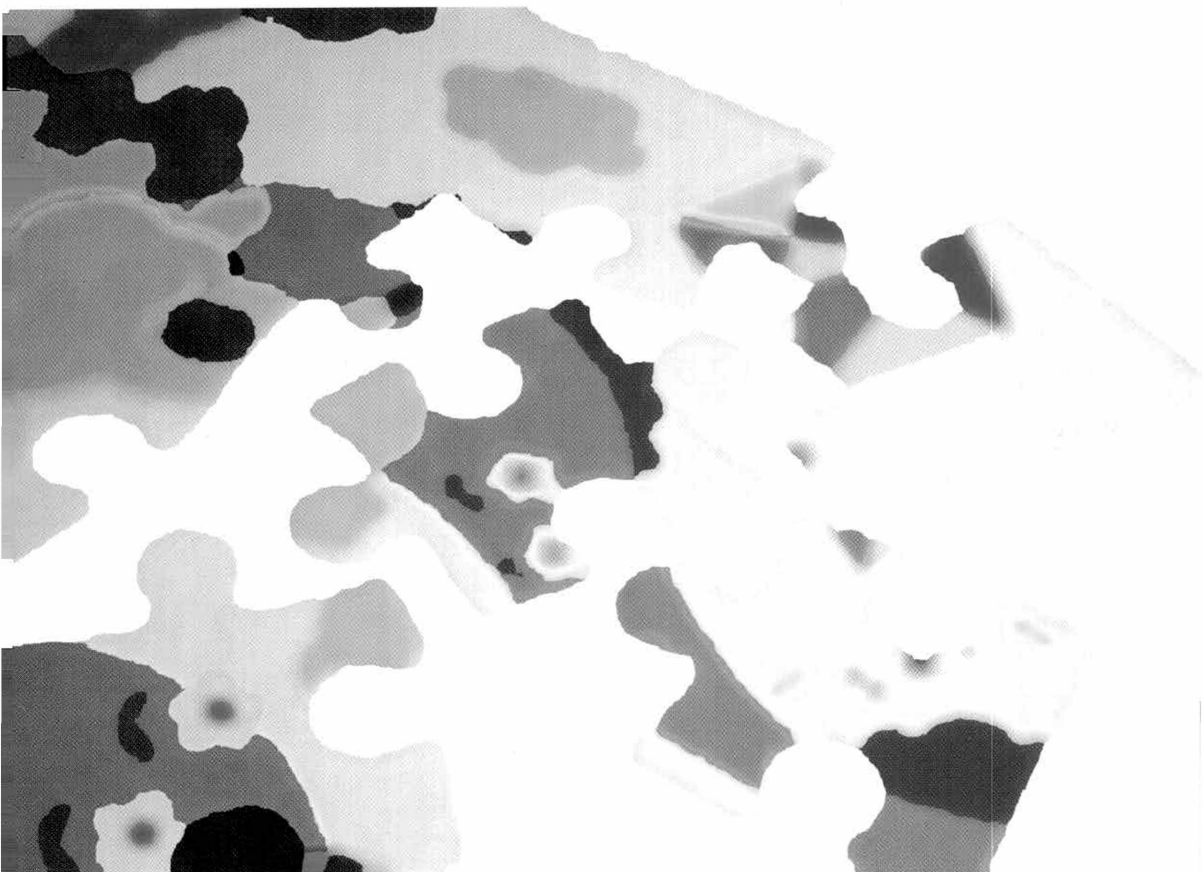


# Pacto pela Paz

## Uma construção possível



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



Com a intenção de contribuir para o debate de temas da área da infância e adolescência, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), o Fórum Nacional DCA e a União Brasileira de Educação e Ensino (Marista), com o apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), apresentam a publicação *Pacto pela Paz – Uma construção possível*, resultado da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A diversidade de participações nessa Conferência, que ocorre a cada dois anos, é importante para que sejam assumidos – pela família, pela sociedade e pelo Estado – compromissos em relação aos direitos da criança e do adolescente garantidos pela Constituição Federal e pelo ECA.

# Pacto pela Paz

## Uma construção possível

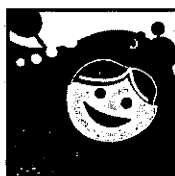
Subsídios à V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

# Pacto pela Paz

## Uma construção possível



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



Apoio



**Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong)**

*Coordenação editorial*

José Fernando da Silva  
Marcos José Pereira da Silva

*Editores responsáveis*

Denise Gomide  
José Fernando da Silva  
Marcos José Pereira da Silva

Copyright © 2003 by Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

*Editora responsável*  
Renata Farhat Borges

*Coordenação editorial*  
Noelma Brocanelli

*Capa, projeto gráfico e editoração eletrônica*  
Alfredo Carracedo Castillo

*Revisão*  
Mineo Takatama

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

Pacto pela Paz: uma construção possível / organização: Abong, Marista,  
Fórum DCA. – São Paulo: Peirópolis, 2003.

Vários autores.

“Subsídios à V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente”.

1. Adolescentes – Aspectos sociais. 2. Brasil – Política social. 3. Crianças – Aspectos sociais. 4. Educação de crianças. 5. Menores – Direitos – Brasil. 6. Paz. I. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. II. União Brasileira de Educação e Ensino-Marista. III. Fórum Nacional DCA.

03-6800

CDD-362.70981

---

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil: Adolescentes e crianças: Direitos: Bem-estar social 362.70981
2. Brasil: Crianças e adolescentes: Direitos: Bem-estar social 362.70981

9 8 7 6 5 4 3 2 1

07 06 05 04 03

▲

Editora Fundação Peirópolis Ltda.  
Rua Girassol, 128 – Vila Madalena  
05433-000 – São Paulo – SP – Brasil

Tel.: (55 11) 3816-0699 e fax: (55 11) 3816-6718.

e-mail: editora@editorapeiropolis.com.br

www.editorapeiropolis.com.br

▲

## Apresentação

A cada dois anos, são realizadas as conferências dos direitos da criança e do adolescente, em suas etapas municipal, estadual/distrital e nacional. Da sua realização participam conselheiros de direitos governamentais e não-governamentais, conselheiros tutelares, juízes, promotores, profissionais das organizações da sociedade civil e dos órgãos governamentais e adolescentes de todas as unidades da federação. A diversidade das participações é certamente um fator positivo para avaliar a caminhada na efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e para assumir, coletivamente, compromissos e direitos que sejam garantidos pela família, pela sociedade e pelo Estado, como define a Constituição Federal e o ECA.

Com o propósito de contribuir para o debate avaliativo e a definição de compromissos, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), o Fórum Nacional DCA e a União Brasileira de Educação e Ensino – Marista apresentam nesta publicação, como ocorreu nas conferências anteriores – tanto na área da infância e da adolescência quanto na da assistência social –, um conjunto de artigos que tratam de alguns temas vitais para a promoção, a defesa e a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, a saber: a falta de recursos públicos, governamentais, para garantia do direito à educação infantil; a discriminação e a exclusão das pessoas portadoras de deficiências à luz da legislação; as drogas na vida do adolescente, fatores de riscos no caminho da proteção; as medidas socioeducativas para a construção do Pacto pela Paz; o papel do Fórum Nacional DCA no controle social de políticas públicas, destinadas a crianças e adolescentes; as competências e os conflitos presentes na integração de conselhos de direitos e conselhos tutelares na implementação do Sistema de Garantias de Direitos; o contexto da assistência social no campo das políticas públicas, com foco num debate atual e necessário da focalização vs.

universalização de programas e projetos sociais; o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes; os (des)caminhos na consolidação do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Conclamamos todas as pessoas operadoras do Estatuto da Criança e do Adolescente a continuar no permanente e cotidiano processo de enfrentamento de todas as formas de violência que marcam a vida de crianças e adolescentes. E também a continuar na luta pela destinação de recursos públicos e privados, controlados pelos fundos da infância e adolescência, uma vez que políticas públicas são efetivadas com recursos financeiros e com competência técnica. Conclamamos, ainda, a (re)firmar o Pacto pela Paz – uma construção possível como alternativa ética, política, econômica, social e cultural diante de um modelo excludente de direitos.

Destacamos a importância da parceria com o Fórum Nacional DCA e a União Brasileira de Educação e Ensino – Marista para a publicação destes textos. A publicação também é possível pela participação de nove militantes da efetivação diária dos direitos inerentes à criança e ao adolescente, a quem agradecemos. As horas utilizadas na elaboração de cada artigo serão recompensadas pela possibilidade de contribuir com o debate e a definição de compromissos.

***José Fernando da Silva***

*Vice-presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), como representante da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), e coordenador do Programa de Desenvolvimento Local do Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF)*



# Sumário

1. Educação infantil: da falta de recursos orçamentários à universalização com qualidade .....	11
<i>Guilherme Sampaio e Maurício Holanda</i>	
2. Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: os (des)caminhos da sua efetivação .....	21
<i>Cláudio Augusto Vieira da Silva</i>	
3. A discriminação e a exclusão das pessoas portadoras de deficiência e os dispositivos legais .....	31
<i>Laura Rossetti</i>	
4. O enfrentamento da violência no campo: dos direitos de crianças e adolescentes .....	39
<i>Rachel Niskier Sanchez</i>	
5. Drogas na vida do adolescente: fatores de risco e proteção, "estamos ligados"? .....	47
<i>Simone Mariano da Rocha</i>	
6. A doutrina da proteção integral à luz do Pacto pela Paz .....	53
<i>Vicente Falqueto e Lauriene Ayres de Queiroz</i>	
7. Conselhos de direitos e conselhos tutelares: competências e necessidade de integração na efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente .....	63
<i>Alessandro Victor Gama da Silva</i>	
8. Controle social: o papel do Fórum Nacional DCA em articulação com os fóruns estaduais .....	73
<i>Solange Stela Serra Martins</i>	
9. Assistência social no contexto das políticas públicas: focalização vs. universalização na integração de programas e projetos sociais .....	79
<i>Potyara Amazoneida P Pereira e Rosa Helena Stein</i>	

# Educação infantil: da falta de recursos orçamentários à universalização com qualidade

Guilherme Sampaio<sup>1</sup> e Maurício Holanda<sup>2</sup>

Já há algum tempo nosso olhar sobre a infância e a educação infantil vem evoluindo de uma visão limitada, que atribuía a essa fase um caráter de preparação à vida adulta, para uma percepção mais apurada, que as reconhece como experiências singulares de nossa vida, estruturante do nosso devir individual e social.

A partir do avanço do conhecimento nas áreas das ciências da saúde, humanas e sociais, a infância emergiu como um estágio que tem características, processos e códigos próprios, integrando aspectos fisiológicos, afetivos e intelectuais fundamentais para a experiência humana, e requerendo, portanto, um olhar específico da família e da sociedade, em sintonia com a sua singularidade.

A percepção intuitiva que todos temos acerca do significado de nossos primeiros anos, daquilo que foi gravado em nosso corpo, em nossa vida afetiva e em nosso desenvolvimento cognitivo com base nas experiências da infância, é confirmada e ganha valor social por meio da legitimação científica de sua importância no último século.

---

1. Educador, integrante do Grupo Gestor do Fórum de Educação Infantil do Ceará.

2. Professor da Faculdade de Educação da Universidade do Ceará e secretário de Educação do município de Sobral, Ceará.

Pesquisas das mais diversas áreas, da medicina à economia, atestam os impactos determinantes dos estímulos e cuidados durante a infância na estruturação da personalidade, no desenvolvimento neurológico, na capacidade de aprendizagem, na renda futura, na redução da evasão e da repetência, na construção de melhores hábitos de saúde e alimentação, no aprimoramento de competências profissionais, entre outros, compondo uma vasta fundamentação que impõe a qualquer Estado contemporâneo a responsabilidade de prover educação infantil de qualidade a todas as suas crianças, em complementação à tarefa da família.

No Brasil, país de grandes desigualdades sociais, essa responsabilidade assume contornos de uma política estratégica para a redução da exclusão.

Paradoxalmente, não obstante o avanço da percepção social sobre a importância da infância, que, além de ampliar e qualificar o debate, traduziu-se numa série de leis e diretrizes de políticas públicas, a realidade denuncia com chocante clareza que ainda não conseguimos transformar nossos incômodos em prioridades políticas e ações com a eficácia e a amplitude necessárias ao contexto brasileiro.

Quando olhamos para a atual situação da educação infantil no Brasil, identificamos três grandes desafios: precisamos expandir a oferta rumo à universalização, melhorar a qualidade dos serviços oferecidos e, para isso, resolver o desafio do financiamento. Como identificar fontes e estabelecer mecanismos de financiamentos mais estáveis e mais equitativos, que apontem rumo à universalização da oferta de educação infantil com qualidade? Quais marcos legais, políticos e institucionais enquadram as discussões e propostas em torno do financiamento da educação infantil? Quais as propostas atualmente em evidência, suas vantagens e desvantagens?

## **O desafio da quantidade**

Conforme o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em 1999 apenas 8% das crianças de 0 a 3 anos tinham acesso à creche e 51% das crianças de 4 a 6 anos freqüentavam a pré-escola. Essa distribuição

assume contornos diferentes de acordo com a classe social. Dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que aproximadamente 30% das crianças de 0 a 3 anos, de famílias com renda familiar superior a cinco salários mínimos, ficam em creche; esse índice cai para 6% nas famílias com renda inferior a essa faixa.

O grupo de 0 a 6 anos (educação infantil) é o que apresenta a menor taxa de atendimento quando comparado com os outros dois incluídos na educação básica, isto é, os grupos de 7 a 14 anos (ensino fundamental) e de 15 a 17 anos (ensino médio). Essa oferta insuficiente está distribuída de forma muito desigual pelo território nacional e entre zonas mais ou menos urbanizadas.

## **O desafio da qualidade**

A forma histórica como se desenvolveu a oferta de educação infantil reflete-se em três aspectos da qualidade: as práticas pedagógicas, as condições de trabalho e, novamente, o desequilíbrio distributivo.

Para a imensa maioria das crianças brasileiras, oriunda de famílias de baixa renda, o acesso a um serviço de creche ou pré-escola só foi possível em virtude da iniciativa de lideranças e organizações comunitárias, que, em alguma medida, buscavam o apoio de ONGs locais, do poder público e de instituições internacionais. Essa circunstância limitou o foco do atendimento à guarda das crianças durante a jornada de trabalho das mães, estando raramente presentes as condições para qualificação desse serviço como ação pedagógica.

Ela determinou também que, na imensa maioria dos casos, se operasse sob condições materiais, ambientais e institucionais muito precárias: espaços reduzidos e inadequados, insuficientes condições de higiene, pouco material e ausência de rotinas e atividades pedagógicas, superpopulação de crianças, baixos índices de escolarização e habilitação profissional das equipes, baixos níveis de remuneração e precariedade dos vínculos de trabalho.

Diante de uma ação apenas suplementar do poder público, grande parte dos fundos necessários à manutenção dos serviços foi provida

por organizações internacionais de solidariedade e pelo trabalho voluntário ou sub-remunerado de mães crecheiras e demais agentes locais.

Isso nos remete ao nosso terceiro ponto, comentado a seguir.

## O desafio do financiamento

No Brasil, sempre operamos com insuficiência de recursos para o financiamento dos serviços necessários ao bem-estar da coletividade. As causas podem ser devidas ao baixo nível de poupança nacional, no modelo de desenvolvimento econômico capaz de produzir sempre mais riqueza, com sempre menos mão-de-obra, gerando exclusão econômica, social e educacional. E podem estar na tradição de Estado autoritário, na corrupção e na ineficácia da administração pública... O fato é que os recursos ainda são parcos, mal distribuídos, disponibilizados com burocracia, alocados com ineficácia e ineficientemente geridos.

Nesse contexto de insuficiência e competição por recursos, para resguardar a capacidade de financiamento da educação pública, desenvolveu-se, a partir da Constituição de 1934, o mecanismo de obrigatoriedade de um mínimo de gastos, vinculado à receita de impostos. Esse mecanismo foi suprimido toda vez que regimes ditatoriais governaram o país (1937-1945 e 1967-1979) e restabelecido e reforçado sempre que reconquistamos maiores níveis de democracia e de expressão dos interesses da maioria (1946, 1983, 1988).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, estabeleceu esse mínimo de gastos em 18% da receita de impostos da União e em 25% da receita de impostos e transferências dos Estados e municípios. Na direção do estabelecido pela Constituição Federal, alguns Estados e municípios foram adiante e definiram em suas constituições e leis orgânicas percentuais superiores, de até 35% de suas receitas e transferências de impostos como mínimo de recursos a serem aplicados em *manutenção e desenvolvimento do ensino* por seus respectivos governos.

Nos anos seguintes, as mobilizações em torno do financiamento da educação centraram-se no empenho para cumprir e fazer cumprir as

definições legais. Com o decorrer do tempo, ficou claro que a União não cumpria a determinação de aplicar 50% do seu mínimo obrigatório em ensino fundamental e *erradicação do analfabetismo*, o que ocorreu também com municípios de Estados onde a rede estadual, tradicionalmente, atendia a quase totalidade do ensino fundamental, como era o caso de São Paulo.

Ficou claro também que uma interpretação propositadamente “ampliada” do conceito de *educação* permitiu que se contabilizasse, como despesas com educação, gastos com cultura, esportes, infra-estrutura urbana e previdência, os quais não contribuam para a melhoria do sistema educacional e dos estabelecimentos de ensino. Isso só veio a ser parcialmente corrigido pela lei 9.394/96 – a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) –, que, em seus artigos 70 e 71, define o que pode e o que não pode ser legitimamente incluído como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em 1996, ocorre a publicação da emenda constitucional 14, da lei 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases, e da lei 9.424/96, que cria o Fundef. É o marco inicial do novo cenário do financiamento da educação pública no Brasil, ao qual vêm se acrescentar, mais recentemente, dois novos elementos: o primeiro, a lei 10.172/01, do Plano Nacional de Educação, que define metas de quantidade e qualidade de atendimento para todos os níveis de ensino e para os diversos aspectos da gestão educacional, inclusive financiamento, item em que sofreu vetos. O segundo, a reabertura, já no quadro das expectativas geradas pela eleição e posse do governo Lula, do debate em torno da responsabilidade da União com a educação básica.

Em relação à educação infantil, o que se observa é que, não obstante os avanços formais representados pelos dispositivos constantes da Constituição de 1988, da LDB (lei 9.394/96) e do Plano Nacional de Educação (lei 10.172/01), pouco se evoluiu na definição dos mecanismos que garantam a oferta, pelos municípios – apoiados técnica e financeiramente pelos Estados e pela União –, de educação infantil, tanto na qualidade como na quantidade correspondentes ao direito e às necessidades das crianças de 0 a 6 anos.

A Constituição, em seu artigo 7º, XXV, reconhece como **direito** dos trabalhadores urbanos e rurais, “a assistência gratuita aos seus filhos e dependentes, desde o nascimento até os seis anos, em creches e pré-escolas”, e no seu artigo 208, IV, estabelece atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade, como garantia de cumprimento do dever do Estado para com a educação.

A LDB tem o mérito de, pela primeira vez, em seu capítulo sobre a Organização da Educação Nacional, incluir a educação infantil em creches e pré-escolas, como nível da educação básica, determinando um prazo de três anos a contar de sua publicação para que os serviços de creche e pré-escola prestados pelo poder público fossem integrados aos sistemas de ensino.

Quatro dias após a normatização da LDB, é publicada também a lei 9.424/96, que cria o Fundef, o mais importante mecanismo de promoção da equidade na distribuição dos recursos para financiamento da educação pública já criado no Brasil. O Fundef, contudo, ao limitar-se ao ensino fundamental, num primeiro momento, induziu os gestores municipais a alocarem seus recursos na expansão da matrícula desse nível, tornando ainda mais evidente a situação de abandono em que ficou a educação infantil.

É nesse contexto que evolui, diante de nós, a discussão em torno do financiamento dos outros dois níveis da educação básica: a educação infantil e o ensino médio.

A primeira tendência na busca de responder a esse desafio é a de estender ao ensino médio e à educação infantil os benefícios do efeito redistributivo e equitativo do Fundef no ensino fundamental. Nesse sentido, tramita no Congresso a proposta de emenda constitucional nº 112/99 (além de outras correlatas), que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), idéia constante no plano do atual governo federal.

Contudo, à medida que avança o debate, fica claro que a proposta é controversa. De um lado, ninguém discorda que o Fundeb traria para a educação infantil os inegáveis avanços do Fundef, como estratégia igualitária de aplicação de recursos de acordo com o número de

matrículas, o que desencadearia um grande esforço para ampliar a capacidade de atendimento das crianças de 0 a 6 anos. De outro lado, contudo, a proposta do Fundeb, à medida que inclui também os Estados e o financiamento do ensino médio, coloca na mesma mesa a grande complexidade de interesses dos muitos atores envolvidos, gerando diversos focos de resistência e, provavelmente, uma posição desvantajosa para os interessados na educação infantil: os municípios.

Há pelo menos dois fatores que podem fazer do Fundeb uma solução menos viável ou menos interessante do que parece ao financiamento da educação infantil. O primeiro é que, na medida em que o Fundeb significa a captação de mais recursos para vinculação específica, cresce a resistência por parte de secretários de Fazenda e de Finanças de Estados e municípios em defesa de sua legítima autonomia, dificultando a viabilização política do fundo. O segundo fator é que o Fundeb enseja uma grande disputa política pelos valores *per capita* de referência para cada nível (infantil, fundamental e médio), com provável desvantagem para os municípios e, conseqüentemente, para a educação infantil, haja vista seu peso político tradicionalmente inferior ao dos Estados, responsáveis pelo ensino médio.

Essas considerações têm levado alguns especialistas a apontar como solução: a manutenção do Fundef como responsabilidade compartilhada da União, Estados e municípios; a criação de um fundo para o ensino médio, pactuado entre a União e os Estados; e para a educação infantil, negociado entre a União e os municípios.

O que emerge de um exame mais acurado dessa proposta, porém, é a dúvida quanto à possibilidade de, nessas condições, se resguardar o mecanismo de redistribuição direta de recursos entre entes federados. Tudo indica que, nesse caso, os fundos se organizariam como repasse de recursos da União a cada um dos Estados e municípios, de forma a induzi-los também a investirem mais de seus recursos em suas próprias redes de ensino médio e educação infantil, respectivamente, o que, diante do tamanho da demanda não atendida, dificilmente representaria uma solução definitiva.



O Fundef somente pôde gerar o impacto que causou porque representa, em quase todos os Estados da federação, uma enorme transferência de recursos dos municípios mais ricos e do próprio Estado para os municípios mais pobres. Essa grande conquista brasileira, em termos de justiça redistributiva, somente foi possível porque, ao propô-la, a União, acenando com um valor mínimo nacional e com seu papel de complementar essa cesta de recursos nos Estados onde se fizesse necessário, se colocava como avalista acreditado do maior pacto nacional já realizado em defesa da universalização da educação no Brasil.

Ao se implementar o Fundef, sua lacuna mais lamentada era justamente o fato de ele não poder abranger, desde o início, os outros níveis da educação básica. Decorridos seis anos da vigência do efeito redistributivo do Fundef, pode-se proceder a uma apreciação mais ponderada de suas virtudes, de suas lacunas e de seus resultados. Podemos, pois, resumidamente, dizer que são inegáveis seus benefícios em termos de promoção de maior equidade entre as redes de ensino e maior profissionalização do magistério.

Deixaram a desejar os mecanismos de controle da aplicação dos recursos nos Estados e municípios, e os programas de formação dos professores resultaram em pouco mais do que a elevação do número de diplomados e dos níveis de seus diplomas. Mas principalmente lamenta-se a forma como a União, inicialmente qualificada como avalista desse pacto nacional, foi gradativamente se desqualificando pela omissão sistemática ao cumprimento de suas responsabilidades financeiras para com ele.

Nossa grande esperança é que o novo governo, coerente com suas propostas e aspirações, encontre as condições para requalificar o papel da União, por intermédio da retomada do seu comprometimento com o financiamento da educação básica e de sua credibilidade como fiadora de um novo pacto nacional. E que, a exemplo do Fundef, em 1997, resgate em nós a crença de que somos capazes de superar os problemas estruturais que limitaram a educação brasileira nesses quinhentos anos de nossa formação social. Essa é a primeira condição para que, em relação à educação infantil, possamos avançar

do diagnóstico impotente da falta de recursos para a tarefa substantiva da universalização com qualidade.

### **Bibliografia consultada**

ABREU, Mariza. Estudos sobre as possibilidades de continuidade do Fundef e o financiamento da educação básica no país – Nota técnica – Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados – maio de 2003.

ABREU, Mariza. As flores do jardim da infância. *Revista Educação*, agosto de 2000.

SENA, Paulo. Os nós do financiamento à educação – Nota técnica – Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, abril de 2003.

# Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: os (des)caminhos da sua efetivação

Cláudio Augusto Vieira da Silva<sup>1</sup>

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina que a gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente é do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Essa gestão é aqui entendida como a forma pela qual se dará a definição da utilização dos recursos alocados, sejam eles do Tesouro Nacional ou, por meio do direcionamento previsto em lei, daquela parcela dedutível do imposto de renda devido para pessoas físicas e/ou jurídicas. Por essa perspectiva, o Conselho Nacional, desde a sua origem, tem para si a tarefa de operacionalizar esse fundo, tendo como premissa a descentralização do atendimento e ao mesmo tempo o desafio de definir políticas de caráter nacional que busquem o (re)ordenamento das ações de atendimento à criança e ao adolescente.

Cabe assinalar que o Conanda não teve, inicialmente, como principal foco de atuação, o desenvolvimento de esforços para a viabilização orçamentária do Fundo Nacional. Isso é compreensivo, visto que a partir de sua criação, apesar de já contar com a regulamentação do

---

1. Conselheiro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), como representante da Fundação Fé e Alegria do Brasil. Coordenador da Comissão de Medidas Socioeducativas e Orçamento e Finanças.

Fundo Nacional, cabia ao próprio Conanda a tarefa de se institucionalizar dentro da administração pública federal como órgão deliberador e controlador das políticas. Definir seu *locus viventi*, garantir seu espaço físico de funcionamento, seu quadro técnico. Enfim, estabelecer como e de que forma esse novo órgão, que tem uma gestão compartilhada com o Executivo, terá sua consecução no dia-a-dia para que possa exercer sua missão institucional. Essa não é das tarefas mais fáceis, tendo em conta a tradição não-participativa de gestão do Estado brasileiro, tarefa que permanece até os dias de hoje.

Partir para o campo da garantia dos recursos orçamentários para um fundo que está submetido a um órgão de deliberação coletiva paritária em alguns momentos foi visto como uma verdadeira heresia, para serem levados à fogueira todos aqueles que defendiam esse princípio, algo absolutamente estranho à administração pública. Estamos nos referindo ao início dos anos 1990, ainda profundamente marcados pela chegada da ditadura militar e pelo aprisionamento dos recursos públicos para interesses, por exemplo, de fortes corporações, no caso a herança do Sistema Funabem (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), ou pelo simples repasse dos recursos para projetos pontuais a algumas e poucas instituições que podem responder ao quase infinito número de exigências contábeis, num emaranhado de papéis que pseudo-escondem a honestidade em sua aplicação.

Então, por anos a fio o orçamento do Fundo Nacional só tinha rubricas orçamentárias marcadas com a denominada “Fonte 150”, que se refere especificamente àqueles recursos que tenham origem em doações, ou seja, nada de recursos advindos do orçamento da União.

Essa determinação marcava – e ainda marca – muitos fundos da criança e do adolescente, como instrumentos apenas e somente para possibilitar a arrecadação de recursos na sociedade (seja pessoa física, seja jurídica). Aqui estamos falando também do ano de 2003, lamentavelmente. A permanecer dessa forma, não conseguiremos fazer cumprir o preceito constitucional da *prioridade absoluta*.

Esse entendimento sobre os fundos é uma concepção desfocada tanto de uma política articulada como do exercício do controle social

dessa mesma política. É colocar para toda a sociedade algo que deveria estar priorizado em todo o orçamento público, que é a criança e o adolescente. Como isso não é feito, achou-se uma forma de se “comprometer” com essa prioridade, afirmando-se que cabe aos fundos essa captação para implementar as políticas.

Sem recursos da União, sem doações, pois a novidade ainda estava muito pouco publicizada, o Fundo Nacional ficou inativo por algum tempo, com dificuldades para se manter como rubrica orçamentária, visto que não tinha execução.

Ora, o setor privado e as pessoas de uma forma geral têm uma imagem bastante negativa da utilização dos recursos pelo setor público. A corrupção e o desperdício são, infelizmente, marcas constantemente associadas à utilização dos recursos públicos. Correta ou não, essa imagem tem forte presença na sociedade brasileira. Isso inviabiliza a captação de recursos pelo próprio governo na sociedade de uma forma geral e, em particular, nas empresas potencialmente doadoras.

Dessa forma, a concepção de um fundo público, com o controle paritário das organizações da sociedade civil e órgãos do Executivo, é uma perspectiva de que esses recursos estarão mais protegidos daquelas características expostas acima, na gestão dos recursos públicos, garantindo, assim, que cheguem ao seu destinatário final, que nesse caso são as crianças e os adolescentes.

Convém ressaltar que aquela imagem é reforçada pela gigantesca burocratização do Estado brasileiro, com pouquíssima transparência em sua execução, em orçamentos absolutamente descolados de sua posterior execução e pela pouca disposição dos governos em compartilhar sua gestão.

Somente em 1998, por meio de uma iniciativa da Comunidade Solidária, o Conanda formalizou um termo de cooperação técnica com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com a finalidade de financiar projetos de iniciação profissional com recursos advindos de parte da venda de selos que tinham como tema os direitos das crianças e adolescentes.

Para o Conanda, além do objetivo em si de financiamento de projetos, mesmo com os riscos de uma ação contrária à descentralização da

política, foram prevalentes os aspectos da publicização da temática por intermédio da venda dos selos. Pela primeira vez, o Fundo Nacional teria uma execução orçamentária, até mesmo da Fonte 100 (Tesouro Nacional).

Somenté assim foi possível vencer a crítica de que essa rubrica não fazia sentido, já que, até então, não havia tido execução orçamentária. Dessa forma, encontrávamo-nos num círculo vicioso. Não havia execução orçamentária porque os recursos eram contingenciados e posteriormente não eram liberados. Não tendo execução, aparentemente a rubrica aparecia como desnecessária pelo fato de não ter sido utilizada.

Na prática, o que isso significa? O orçamento é aprovado no Congresso e, logo em seguida, o Executivo, por meio de decreto-lei, contingencia todos os recursos possíveis, os não-vinculados, e ao longo do ano os libera ou não. Essa situação persiste até hoje em relação ao Fundo Nacional e na maioria dos Estados e municípios onde os fundos dos direitos da criança e do adolescente têm recursos orçamentários.

Uma análise pura e simples sobre a execução poderá indicar que esses fundos não têm capacidade de gestão, isto é, os conselhos são incapazes de efetivar o financiamento para as ações definidas. Mas o que está por dentro dessa execução é o que acontece de uma forma geral com os orçamentos públicos. O contingenciamento, na verdade, coloca o Executivo como o senhor de toda a peça orçamentária, ficando as prioridades, como é o nosso caso, para a negociação posterior, quando da execução. Entendemos que esse procedimento prejudica a democracia e o exercício da democracia participativa. Também entendemos que o papel do Legislativo, por esse aspecto, fica imensamente prejudicado.

## **Opção de gestão**

O desafio de fazer a execução do Fundo Nacional, sem novamente centralizar os recursos – e com isso privilegiar as ações de consolidação dos fundos estaduais, distrital e municipal, no processo de descentralização

e municipalização da política de atendimento –, sempre esteve presente na definição do Conanda. Como induzir uma política por intermédio do Fundo Nacional, sem correr esses riscos da centralização? Que política financiar entre tantas necessidades e tão poucos recursos?

Nesse sentido, o Conanda definiu que todos os recursos que fossem alocados ao Fundo Nacional, tendo como fonte o Tesouro Nacional (Fonte 100), deveriam estar em sua totalidade disponibilizados para esse fim, o que se deu a partir de 1999, qual seja o (re)ordenamento do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, privilegiando as medidas em meio aberto, a descentralização do sistema e a presença do conselho estadual em todo o processo. Houve uma grande reação dos conselhos estaduais, visto que a idéia geral era de que o Conanda estava promovendo um concurso de projetos<sup>2</sup>, o que não correspondia ao deliberado pelo órgão.

Iniciou-se, então, um diálogo com os conselhos estaduais, com a finalidade de, a cada ano, com a aprovação dos planos estaduais de aplicação das medidas socioeducativas, realizar financiamento por meio do Fundo Nacional, com contrapartida dos Estados, tendo como finalidade esse (re)ordenamento.

Essa opção também serviu como base para criar ações que enfrentassem, na concepção do Estatuto da Criança e do Adolescente, de forma eficaz e eficiente, a questão do envolvimento dos adolescentes com atos infracionais. E também, como forma de enfrentar o debate em torno do rebaixamento da idade penal, que sempre contou como grande aliado à falência do Sistema Funabem-Febems, com o argumento de que a cada dia esse público está mais violento, tendo como base os acontecimentos que se dão dentro dessas unidades.

Dispensável lembrar que o Sistema Funabem-Febems não tem nada a ver com o estatuto, mas lamentavelmente, ao longo desses treze anos de implantação do estatuto, as ocorrências dentro do sistema foram a este associada. Passou-se a imagem de que o estatuto é complacente

---

2. Nessa época, estavam no auge os concursos de projetos promovidos pela Comunidade Solidária, fato que levou à suposição de que o Conanda também estava utilizando essa linha de ação.

e estimula a impunidade, tendo como “prova” apresentar os acontecimentos dentro dessas unidades.

Pelo contrário, se há algo que não pode ser associado ao estatuto é o Sistema Febems. Este está completamente fora dos parâmetros previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Aqui, Sistema Febems, mais do que em qualquer outro lugar, pode ser visualizado como um modelo discriminador, exemplo do Código de Menores, que reluta em permanecer ativo. Urgente é a tarefa de desmontar isso tudo, de produzir uma política de aplicação das medidas socioeducativas como previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por isso, a definição de utilizar todos os recursos orçamentários do Tesouro Nacional para essa finalidade, pois acreditamos ser essa também a vontade da sociedade brasileira. Essa deliberação tem sido renovada até o presente ano, tendo em consideração os seguintes aspectos:

- O sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade, estando ainda sob o prisma do Código de Menores, privilegiando o encarceramento como fim e objetivo último.
- O continuado avanço do número de projetos no Congresso que apontam para o rebaixamento da responsabilidade penal para 16, 14 e até 12 anos de idade. Alguns desses projetos têm sua justificativa nas Febems espalhadas pelo país, que não conseguem dar conta desses adolescentes.
- A necessidade da indução de uma nova política deveria de ter como contrapartida investimento, para que os Estados promovessem o (re)ordenamento baseado nessa nova concepção, a do Estatuto da Criança e do Adolescente.
- A busca, por meio de cada conselho estadual, dos planos estaduais de aplicação das medidas socioeducativas, com a aprovação de um projeto por unidade federada, reforçando, com isso, a responsabilidade dos conselhos estaduais na gestão dessa política.



Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente:  
os (des)caminhos da sua efetivação

Até a presente data, esta tem sido a linha de aplicação dos recursos do Tesouro Nacional, via Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esses recursos foram assim distribuídos:

**Tabela 1: Número de projetos aprovados e volume de recursos liberados e devolvidos ao Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**

Regiões	Número total de projetos	Total de recursos recebidos	Total de recursos devolvidos	Relação entre total devolvido e recebido	Relação entre Estado que mais devolveu e total devolvido por região
Norte	24	2.079.356,50	71.967,40	3,46%	30,29% - AM
Centro-Oeste	15	2.441.713,50	26.872,84	1,1%	46,48% - MS
Sudeste	17	2.372.708,00	202.340,46	8,52%	38,99% - MG
Nordeste	44	4.107.847,00	373.311,59	9,08%	35,73% - CE
Sul	16	2.246.008,80	468.746,16	20,87%	36,78% - SC
Total	116	13.247.633,80	1.143.238,45	—	—

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi): 1999-2003

Esse é o resultado da aprovação e financiamento pelo Fundo Nacional de 116 projetos, a partir de 1999. Importante ressaltar que a devolução dos recursos, quando ocorre, não é feita ao Fundo Nacional, e sim ao Tesouro Nacional, que os utiliza conforme finalidade determinada pelo Executivo. Isso faz que esses recursos devolvidos sejam caracterizados na linguagem orçamentária como não executados pelo Conanda, mesmo que a não-execução tenha ocorrido no Estado, como é o caso.

### Papel dos conselhos estaduais

O (re)ordenamento desse sistema, que tem como premissas a descentralização e a municipalização, conta também com essa ferramenta para indução da política: os fundos. Esses fundos estão vinculados aos

respectivos conselhos, e cabe aos conselhos estaduais a deliberação da política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Não há possibilidade de (re)ordenar esse atendimento sem a ativa participação dos conselhos estaduais, distrital e municipais. Somente esses órgãos têm a capacidade de controlar e deliberar de que forma em cada unidade da federação vão ser aplicados os princípios do estatuto. Para tal, torna-se fundamental a elaboração dos planos estaduais de aplicação das medidas socioeducativas, assim como o registro dessas unidades executoras nos respectivos conselhos municipais.

Nesse sentido, tanto a esses conselhos quanto aos órgãos executores das medidas impõe-se a tarefa de um profundo diálogo, que, até o momento, tem sido tímido, no sentido de alcançarmos esse objetivo. Não há lugar para ações que não levem em consideração a necessária complementaridade desses órgãos; não há lugar para negativas e atitudes ambíguas que desconheçam as funções distintas e fundamentais para o necessário (re)ordenamento e a urgente prática de uma nova política de atendimento, que estão sob sua responsabilidade. Todo o Sistema de Garantia de Direitos é co-responsável por essa tarefa. Porém, a esses dois órgãos é dada a primazia dessa tarefa.

A desarticulação entre esses órgãos tem levado, entre outras coisas, ao simples abandono da área, o que tem provocado situações subumanas no atendimento, que, sem dúvida alguma, se colocam como um dos principais fatores da manutenção de seguidas rebeliões, mortes e toda sorte de acontecimentos, que apontam principalmente para a falta de uma política pública clara nesse setor.

Como resultado, pode-se destacar a não efetivação pelos conselhos estaduais da elaboração e aprovação dos planos estaduais; a desarticulação dos órgãos executores com os conselhos estaduais; a baixa capacidade para execução dos projetos aprovados; a descontinuidade administrativa, provocando interrupções na execução; o abandono da área nos Estados, com constante falta de pessoal, desqualificação para o exercício da tarefa, contrato de trabalho precário, condições aviltantes no atendimento etc.; e o contingenciamento dos recursos do Fundo Nacional. É uma prática comum e que muito prejudica essa área.

Lamentavelmente, todos os anos isso tem sido feito, e boa parte dos recursos só é liberada nos dias finais possíveis de execução, o que causa grande transtorno para a possibilidade de repasse e também para quem tem a responsabilidade de executar.

## Desafios que permanecem

Os fundos vão se tornando importantes mecanismos para efetivar políticas, sejam de (re)ordenamento, inovadoras ou de caráter especial. Porém, eles não devem ser confundidos como meios para execução permanente da política de atendimento à criança e ao adolescente. As ações inicialmente financiadas por esses mecanismos, se necessário, devem tornar-se peça constante dos respectivos orçamentos, nos seus diversos níveis. Não devemos nos afastar do fato de que esses fundos são de natureza especial, e assim devem permanecer. O que é ação permanente deve contar com financiamento permanente, para a continuidade da política.

Nos anos de 2001 e 2002, o Conanda começou um processo de parceria com a Petrobras, pela qual a empresa destinou parte de seus recursos para alguns fundos da criança e do adolescente, entre os quais o Fundo Nacional. A definição do Conanda foi da utilização desses recursos para a implementação do Sistema de Garantia de Direitos nos Estados onde estivesse mais vulnerabilizado, considerando, para tal, número de conselhos de direitos e tutelares, criados por número de municípios, e índice de desenvolvimento humano. Dessa forma, entendemos que estamos vinculando uma marca nacional (Petrobras) a uma necessidade nacional, que é a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos, sem o qual o estatuto não passará de uma peça literária.

Desnecessário ressaltar a necessidade permanente de recursos para atender às necessidades dessa área. Essa prioridade deve estar marcada nos orçamentos públicos. É ali que a criança e o adolescente devem ter sua vida garantida, com a execução realizada por meio de um conjunto articulado de ações, garantidas por políticas públicas deliberadas nos conselhos em seus diversos níveis, superando, assim, as inconstâncias deste ou daquele governo.

Em 2004, a permanecer como está, ao Fundo Nacional e à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, está previsto na mensagem original do Executivo, o menor orçamento de sua história.

Ao Conanda, como a todos os demais conselhos, cabe o convencimento do Legislativo no sentido de recomposição desses recursos, para a continuidade da implantação de todo o sistema previsto no estatuto, que ainda hoje, passados treze anos, não foi completado.

Finalizando, podemos destacar os nossos três principais desafios:

- os fundos são importantes ferramentas para ações de (re)ordenamento, e não para o financiamento de ações permanentes;
- doações de empresas e/ou pessoas físicas devem servir a todo o Sistema de Garantia de Direitos, definidas as prioridades de sua aplicação pelos respectivos conselhos;
- são nos orçamentos públicos que se encontram as prioridades. Se criança e adolescente são prioridade, é aí que eles devem estar.

Os governos, a cada período de quatro anos, têm suas prioridades avaliadas e revalidadas ou não. Ao constar na Constituição Federal de 1988 que criança e adolescente são *prioridades*, teve-se o claro objetivo de garantir a eles iniciativas permanentes para o pleno atendimento de suas necessidades. É nesse sentido que devemos pensar e agir ao traçar os rumos de nossa sociedade quando da implementação das ações públicas em qualquer dos níveis, seja governamental, seja da sociedade civil.

# A discriminação e a exclusão das pessoas portadoras de deficiência e os dispositivos legais

Laura Rossetti<sup>1</sup>

A sociedade em geral, em que pesem alguns avanços no que diz respeito à aceitação de pessoas portadoras de deficiência, ainda é pouco esclarecida sobre o assunto para que ocorram significativas mudanças no seu comportamento, de tal forma que possamos efetivamente garantir a tão desejada inclusão.

Precisamos, pois, refletir sobre o que significa a discriminação para as pessoas portadoras de deficiência, como elas convivem com a discriminação e como podem lutar contra ela. Essas pessoas defrontam-se diariamente com essa situação devido ao temor por parte do público em geral.

Na conferência realizada em Bruxelas – a *Inclusion International*, ocorrida em 22 e 23 de novembro de 2001 –, pessoas portadoras de deficiência, principalmente com deficiência intelectual, provenientes de países europeus e da América Latina e do Caribe, discutiram e compartilharam experiências com a finalidade de buscar respostas aos seus questionamentos.

---

1. Médica, conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), como representante da Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes).

As formas de discriminação não são diferentes nos diversos países e aqui vale salientar que também os familiares, sobretudo os pais dessas pessoas, são alcançados pela discriminação social.

A Constituição Federal nos garante que “todos somos iguais perante a lei”. Porém, se é fácil dizer que trataremos a todas as pessoas de forma equitativa, não o é fazê-lo. Ter oportunidades iguais não significa que todos recebemos as mesmas oportunidades. Podemos constatar que o Brasil é signatário de convenções, declarações, resoluções, recomendações e outros compromissos nacionais e internacionais do Sistema das Nações Unidas, tais como a Declaração de Salamanca (Brasil, junho de 1994) sobre necessidades educativas especiais, de princípios, política e prática das necessidades educativas especiais e uma linha de ação. Essa reunião teve como objetivo promover a “Educação para Todos”, inspirada no princípio da integração e na necessidade de se conseguir “Escola para Todos”. No nosso país, apenas 3% dos deficientes estão na escola.

O direito de toda criança à educação consta da Declaração de Direitos Humanos e é ratificado pela Declaração Mundial sobre “Educação para Todos”.

Um dos questionamentos, de compreensão clara dos deficientes, diz respeito ao difícil acesso à informação de uma maneira fácil de ler e entender; outro é de que para lutar contra todas as formas de preconceito e de discriminação é necessário educar as crianças. Há experiências em que a visita de deficientes às escolas regulares, visando mostrar os seus sentimentos quando são objetos de violação de seus direitos, têm obtido bons resultados.

Verifica-se, pois, a necessidade de dar ênfase às inclusões educacional e social da pessoa portadora de deficiência. A inclusão é um direito e a escola é um instrumento para o exercício desse direito, pois constitui espaço privilegiado de construção de saberes, de interações, de negociações, de superações e de multiculturalidade. A inclusão nos permite pensar que os outros também podem pensar, mesmo que esse ato seja diferente. Devemos lembrar que são as nossas diferenças que nos fazem humanos e que é descobrindo essas diferenças que poderemos reduzir os preconceitos e a discriminação.

Os direitos de crianças e adolescentes portadoras de deficiências, em qualquer uma de suas formas (auditiva, visual, física e intelectual), têm sido, ao longo de décadas, objeto de estudos, proposições e de instrumentos legais, com a finalidade de garantir os direitos já preconizados pela Carta Magna do país.

Muitas leis têm sido promulgadas tanto em âmbito federal como nos Estados e municípios, porém o descumprimento das normas remeteu ao descaso, ao desrespeito e à desvalorização de seres que também são humanos, em que pesem as suas diferenças. Algumas conquistas estão consolidadas; contudo, há ainda de lutar para que essas pessoas possam desfrutar de políticas, programas e práticas eqüitativas.

Como dispositivos legais e político-filosóficos temos, entre outros: a Constituição Federal, o Plano Nacional de Educação, a lei que dispõe sobre o apoio à pessoa com deficiência, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Constituição Federal, no título VIII, da Ordem Social, artigo 208, diz:

“III – Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

V – Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

VII – Parágrafo 1º – O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público e subjetivo.

Artigo 227 – II: Criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

Parágrafo 2º – A lei disporá normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.”

O Plano Nacional de Educação, aprovado pela lei nº 10.172/01, estabelece metas que se traduzem no seguinte:

1. Desenvolvimento de programas educacionais em todos os municípios, inclusive em parceria com as áreas da saúde e da assistência social, visando à ampliação da oferta de atendimento, desde a educação infantil até a qualificação profissional dos alunos.
2. Implantação de ações preventivas nas áreas visual e auditiva, até a generalização do atendimento aos alunos na educação infantil e no ensino fundamental.
3. Atendimento extraordinário em classes e escolas especiais ao atendimento preferencial na rede regular de ensino.
4. Na educação continuada dos professores que estão em exercício à formação em instituição de ensino superior.

A lei nº 7.853/89 dispõe sobre o apoio às pessoas com deficiência, sua integração social, assegurando-lhes o pleno exercício de seus direitos individuais e sociais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), entre outras determinações, estabelece no parágrafo 1º do artigo 2º: “A criança e o adolescente portadores de deficiência receberão atendimento especializado”.

O ordenamento do artigo 5º é contundente: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão, punido na forma de lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”.

As diretrizes e bases da educação nacional, contidas na lei nº 9.394/96, estabelece em seu artigo 4º, III, que “o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência será feito preferencialmente na rede regular de ensino”.

No seu artigo 58, parágrafo 1º, estabelece a criação de serviço especializado, quando necessário, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial; no parágrafo 2º, determina que o atendimento será feito em classes, escolas ou serviços



especializados sempre que, em função das condições específicas do aluno, não for possível a sua integração nas classes comuns do ensino regular; e, no parágrafo 3º, diz que a oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de 0 a 6 anos, durante a educação infantil.

O artigo 59 garante aos educandos com necessidades especiais currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organizações específicas para atender às suas necessidades, assim como a terminalidade – ou seja, um período concluído –, específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental em razão de suas deficiências. Também trata da especialização de professores do ensino regular, visando à integração dos educandos nas classes comuns e, ainda, à educação especial para o trabalho, buscando a sua integração efetiva na vida em sociedade, inclusive mediante articulação com os órgãos afins, condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo.

O artigo 60 garante o apoio do poder público às instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial.

O Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe sobre a proteção integral a crianças e adolescentes do país, entendendo-se, portanto, que todas as crianças e adolescentes, sem distinção ou discriminação, são objeto dessa lei.

No título II do ECA, em seus artigos 15 a 18, estão traduzidos todos os anseios das pessoas portadoras de deficiência e, portanto, de todas as crianças e adolescentes.

No capítulo V, o artigo 54, em seu item III, reforça o dever do Estado em “assegurar atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”, com a finalidade de consolidar o processo de inclusão educacional.

O capítulo IV, seção I, artigo 112, que trata das medidas socio-educativas em seu parágrafo 3º, garante que “os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições”.

No capítulo VII, o artigo 208, em seu inciso II, que trata da proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, mais uma vez faz referência ao atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência.

Verifica-se que o ECA trata com especificidade a pessoa portadora de deficiência em apenas três dos seu 267 artigos.

Analisando o Pacto pela Paz e suas propostas aprovadas na plenária final da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, encontramos apenas dois eixos com compromissos e estratégias, mais especificamente estas últimas, voltadas às pessoas portadoras de deficiência.

Um dos eixos é o da saúde, que, na estratégia nº 2, busca assegurar serviços de saúde especializados para prevenção, diagnóstico e tratamento integral à criança e ao adolescente portadores de necessidades especiais, tanto física quanto mental; e considerando a multidisciplinaridade e equipes multiprofissionais.

O outro eixo é o dos Mecanismos de Exigibilidade de Direitos, que, respeitando os direitos dos deficientes auditivos, tem na estratégia de nº 3: implantar e implementar centros integrados da infância e juventude, compostos de vara e promotoria da infância e juventude, defensoria pública, conselho tutelar, delegacia especializada na apuração de ato infracional e delegacia de crimes praticados contra crianças e adolescentes, garantindo até mesmo intérprete para os deficientes auditivos.

Após essas citações, refletindo sobre as conquistas das pessoas portadoras de deficiência em relação aos seus direitos fundamentais e básicos, verificamos que os resultados encontrados ainda exigem muitas ações e mudanças, principalmente levando em consideração o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, em que todos, governo, sociedade e família são responsáveis pela efetivação dos direitos de que trata aquele artigo. Isso sem falar nos deficientes das populações quilombolas e das indígenas, sobre as quais nada se comenta, além de pouco conhecermos sobre as condutas em relação a essas populações em seus universos culturais.

Com a realização da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em dezembro, parece ser bastante oportuno questionarmos: se as pessoas portadoras de deficiência receberam ou recebem o apoio necessário para desfrutar dos seus direitos básicos? Como? Onde? O que se está fazendo e o que se necessita fazer?

Precisamos responder a essas pessoas com clareza, com o sentimento e com a humildade de reconhecer que ainda há muito que fazer e que precisamos nos comprometer com essa causa, que não escolhe o destinatário para sua manifestação.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que a população de qualquer país possui 10% de pessoas portadoras de deficiência e, delas, 50% são portadores de deficiência mental. O relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), sobre a Situação da Infância e Adolescência Brasileira-2003, traz uma análise sobre os portadores de deficiência ou necessidades especiais. Esse instrumento mostra que cerca de 2,9 milhões (4,7%) de crianças e adolescentes, de 0 a 17 anos, apresentavam, então, pelo menos uma deficiência, sendo a visual (1,6 milhão) a de maior frequência.

A análise dos dados, aplicando os mesmos indicadores usados para outras situações, revela que a frequência escolar é maior entre crianças e adolescentes de 7 a 14 anos com deficiência auditiva e visual. E o relatório vai mais além, concluindo que 5,1% das crianças nessa faixa etária, que não apresentam nenhuma deficiência, estão fora da escola; naquelas com paralisia ou falta de algum membro, chega a 39%; e naquelas com deficiência mental, o índice atinge 33,5%.

A taxa de analfabetismo dos deficientes entre 7 e 14 anos é o dobro da das crianças sem qualquer deficiência, e entre as crianças com deficiência mental encontramos os maiores níveis (55,5%) e a média de anos de estudo nessa faixa etária é a menor (2,5%).

Com esses indicadores, desnecessário dizer a importância que o poder público deve dar à implantação e à implementação de políticas que atendam às pessoas portadoras de deficiência.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), preocupada com as oportunidades de emprego bastante limitadas para pessoas com

deficiência, promovem a Declaração da OIT sobre Emprego Inclusivo, reconhecendo a grande concorrência para obtenção de emprego e que o setor formal não consegue acompanhar o número de pessoas que buscam emprego. Reconhece, ainda, que as oportunidades de emprego e pagamento de salários às pessoas portadoras de deficiência, principalmente ao deficiente intelectual, geralmente são oferecidas em oficinas protegidas, segregadas, que não oferecem boas condições de trabalho, nem salários condizentes com as atividades desenvolvidas.

Diz ainda a Declaração da OIT que, em que pese o crescimento econômico de muitos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, nem o setor formal, nem o emprego protegido, nem o setor informal têm a probabilidade de oferecer oportunidades significativas de trabalho e de salários dignos para as pessoas deficientes em um futuro previsível. Diante de tempos tão difíceis, em que o desemprego é uma ameaça constante e a geração de emprego e renda, muito escassa, como garantir que os portadores de deficiência se tornem cidadãos valorizados pelo emprego e pelo trabalho?

Todavia, o passado já determinou rumos que permitiram um amadurecimento da sociedade brasileira e que, hoje, nos levam a colocar em prática, de forma corajosa, a compreensão que foi alcançada pela comunidade sobre a importância de ser dada ao segmento das pessoas portadoras de deficiência nas áreas educacional, social, do trabalho e humana. É preciso dar a essas pessoas igualdade de oportunidade e valorizar suas diversidades. Garantir a inclusão em todos os aspectos é, portanto, uma tarefa de todos. Esse deve ser o nosso pacto. Esse é o desafio.

# O enfrentamento da violência no campo: dos direitos de crianças e adolescentes

Rachel Niskier Sanchez<sup>1</sup>

*“É preciso preparar pessoas que não dediquem ao trabalho suas tardes livres, mas toda a sua vida.”*

**Lênin**

A violência é, antes de tudo, uma violação dos direitos humanos, que se manifesta sob diversas formas em espaços públicos e privados.

A violência não tem raízes biológicas, não depende de classe social, ocorre no âmbito familiar, nas várias instituições, nas cidades de todos os portes e na zona rural.

Conforme Maria Cecília de Souza Minayo, a violência deve ser considerada em rede, isto é, situada em diferentes níveis, a saber:

- **violência estrutural:** refere-se às desigualdades sociais produzidas pelo sistema social, aí incluídas as discriminações de classe, raça/etnia, sexo e idade;

---

1. Médica pediatra e sanitarista do Instituto Fernandes Figueira/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); conselheira titular do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), como representante da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP).

- violência da resistência: relacionada ao protesto, de forma organizada, dos que são discriminados;
- violência da delinqüência: caracterizada pelas transgressões sociais (roubo, furto, homicídios, estupro etc.).

A vida tem sido pouco valorizada, a violência é banalizada e naturalizada na sociedade contemporânea, que certamente contribui para criar obstáculos à sua prevenção, que é o maior objetivo de todos os que atuam na área dos direitos.

Deve-se ressaltar que a definição de violência varia de acordo com a cultura, com a história de cada grupo social e com o conceito utilizado do que seja saúde, bem-estar, desenvolvimento pessoal e coletivo e o respeito aos direitos estabelecidos pelo aparato legal existente.

Este artigo aborda a violência doméstica ou maus-tratos (MT), agravos que lamentavelmente representam um número cada vez maior de atendimentos nos serviços de saúde, assistência social, serviços jurídicos e nos conselhos tutelares.

Define-se o abuso ou maus-tratos pela existência de um sujeito em condições superiores (idade, força, posição social ou econômica, inteligência, autoridade) que comete um dano físico, psicológico ou sexual contrariamente à vontade da vítima ou por consentimento obtido por meio de indução ou sedução enganosa (Deslandes, 1994).

Os maus-tratos têm como fatores desencadeantes e agravantes, entre outros, o desemprego, os conflitos familiares, o alcoolismo e o uso de outras drogas chamadas ilícitas, assim como vários aspectos que devem ser minuciosamente pesquisados com base nos casos, suspeitos ou confirmados, de MT. Destaca-se que o uso abusivo de álcool é comprovadamente um fator presente e com tendência ao crescimento nos casos de acidentes de trânsito, crimes (homicídios) e violência doméstica. Colaboram para essa situação: o preço baixo – uma garrafa de cachaça custa aproximadamente o mesmo que um litro de leite, e o fácil acesso à compra.

Embora ocorram em todas as classes sociais, os maus-tratos são mais visíveis nas camadas mais pobres, que representam o maior contingente

na procura dos serviços públicos; os mais favorecidos socialmente mantêm o sigilo em consultas particulares, seja de médicos, seja de psicólogos ou outros profissionais e serviços, o que inviabiliza o correto dimensionamento do problema.

Os MT são divididos nos seguintes tipos:

- Maus-tratos físicos: uso da força física de forma intencional, não acidental, praticada por pais, responsáveis, familiares ou pessoas próximas da criança ou adolescente, com o objetivo de ferir, danificar ou destruir essa criança ou adolescente, deixando ou não marcas evidentes (Deslandes, 1994).
- Abuso sexual: é todo ato ou jogo sexual, relação hetero ou homossexual, cujo agressor está em estágio de desenvolvimento psicossocial mais adiantado que a criança ou o adolescente. Tem por intenção estimulá-la sexualmente ou utilizá-la para obter satisfação sexual. Essas práticas eróticas e sexuais são impostas à criança ou ao adolescente pela violência física, ameaças ou induções de sua vontade. Podem variar desde atos em que não existam contatos sexuais (*voyerismo*, *exibicionismo*), até os diferentes tipos de atos com contato sexual com ou sem penetração. Engloba ainda a exploração sexual visando ao lucro, como a prostituição e a pornografia (Deslandes, 1994).
- Maus-tratos psicológicos: é toda forma de rejeição, depreciação, discriminação, desrespeito, cobranças e punições exageradas e a utilização da criança ou do adolescente para atender às necessidades psíquicas dos adultos. Todas essas formas de MT psicológicos podem causar danos ao desenvolvimento biopsicossocial da criança. Pela sutileza do ato e pela falta de evidências imediatas de MT, esse tipo de violência é dos mais difíceis de ser identificado, apesar de estar muitas vezes embutido nos demais tipos.
- Negligência: ato de omissão do responsável pela criança ou adolescente em prover as necessidades básicas para o seu desenvolvimento (Abrapia, 1997). O abandono é considerado como a forma mais grave de negligência. Esta pode significar omissão em termos de cuidados básicos

como a privação de medicamentos, cuidados necessários de saúde, higiene, ausência de proteção contra as inclemências do tempo (frio, calor), não prover estímulo e condições para a frequência à escola. A identificação da negligência em nosso meio é complexa em virtude das dificuldades socioeconômicas da população, o que leva ao questionamento da existência de intencionalidade. No entanto, independentemente da culpabilidade do responsável pelos cuidados da vítima, é necessária uma atitude de proteção em relação a ela.

- Síndrome de Munchausen por procuração: é definida como a situação na qual a criança é trazida para cuidados médicos por causa de sinais e sintomas inventados ou provocados pelos seus responsáveis. Em decorrência disso, há conseqüências que podem ser caracterizadas como violências físicas (exames complementares desnecessários, uso de medicamentos, ingestão forçada de líquidos, cirurgias sem real indicação e outros) e psicológicas, como inúmeras consultas e internações.

Os maus-tratos na infância e adolescência, por serem praticados no âmbito da casa e da família, são encobertos por um complô de silêncio, muitas vezes com o argumento de invasão da privacidade, o que dificulta sobremaneira a notificação e, conseqüentemente, o encaminhamento dos casos suspeitos ou confirmados. Esse fato contribui para a sua perpetuação, para o surgimento de novos casos, inviabilizando a prevenção.

Nesse sentido, é imprescindível o conhecimento, por parte dos profissionais envolvidos nessa faixa etária, dos sinais e sintomas característicos preditivos, para que novos casos sejam evitados e os fatores de risco possam ser reconhecidos.

O aparato legal existente e as normas que direcionam as ações exigidas para o correto encaminhamento dos casos de MT devem ser de domínio público, sendo necessário o envolvimento dos vários setores da sociedade no suporte à atuação das equipes que lidam com crianças e adolescentes vitimados.

O novo Direito Constitucional da Infância e Adolescência, expresso na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 227, define: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente,



com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. Deve-se ressaltar que no parágrafo 4º desse artigo está prevista punição em caso de abuso, violência e exploração sexual de crianças e adolescentes.

No processo constituinte, duas campanhas somaram esforços para a consolidação do artigo 227: “Criança – constituinte” e “Criança – Prioridade nacional”, culminando com a participação da sociedade civil na criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

O ECA é o resultado, portanto, do trabalho de várias instâncias governamentais e não-governamentais, tem como base a Doutrina da Proteção Integral e apresenta os seguintes artigos referentes aos MT:

- 5º – Garantia dos direitos fundamentais.
- 13 – Dispõe sobre casos de MT e do papel do Conselho Tutelar.
- 17 – Direito da criança e do adolescente à inviolabilidade.
- 18 – Responsabilidade da sociedade pelo bem-estar da criança e do adolescente.
- 87 – Direito das vítimas aos serviços de assistência e proteção especial.
- 130 – Dispõe sobre o afastamento do agressor de moradia comum.
- 245 – Dispõe sobre o dever de denunciar casos constatados de MT.

Assim, foram criados os conselhos de direitos e os conselhos tutelares, estes últimos de fundamental importância para a prevenção e o atendimento das vítimas de MT e suas famílias.

O Conselho Tutelar (CT) é um órgão público que atua na esfera municipal e é encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Dos cerca de 5.000 municípios brasileiros, mais de 3.000 já possuem CT (vide Quadro Demonstrativo a seguir),

apesar de um número considerável deles ainda apresentar precariedade na instalação física e na capacitação dos seus conselheiros.

Quadro demonstrativo: Atualizado em 1/10/2003

UF	Número de municípios	Número de conselhos municipais	Número de conselhos tutelares	Número de CTs com Sipiá
AC	22	16	15	10
AL	102	85	76	27
AM	62	30	26	7
AP	16	13	10	0
BA	417	214	124	35
CE	184	183	173	76
DF	1	1	8	8
ES	78	78	84	17
GO	246	170	167	48
MA	217	131	83	17
MG	853	330	302	64
MS	78	77	75	67
MT	139	123	122	0
PA	143	129	104	28
PB	223	83	65	0
PE	185	135	120	33
PI	222	135	105	10
PR	399	379	378	232
RJ	108	98	98	47
RN	167	104	45	20
RO	52	50	29	0
RR	15	15	6	5
RS	497	392	398	0
SC	293	280	280	114
SE	75	75	63	41
SP	645	642	471	171
TO	139	48	50	9
TOTAL	5578	4016	3477	1086

Considerando a gravidade do problema que é a violência contra a população infanto-juvenil, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) – lei federal 8.242, de 12 de outubro de 1991 – incluiu entre os seus eixos de atuação essa área que, sob vários aspectos, engloba ações multiprofissionais e intersetoriais.

Por essa perspectiva, destaca-se o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, que foi elaborado com base no Encontro de Natal (RN), ocorrido em junho de 2000, e é o resultado do processo de articulação e mobilização da sociedade civil, de instâncias governamentais e da cooperação internacional. O plano foi aprovado pelo Conanda, e tornou-se então a diretriz nacional do enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no âmbito das políticas públicas.

A IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, ocorrida em 2001, teve como tema a violência, desde a estrutural até aquela caracterizada pelas relações interpessoais, e apresentou à sociedade brasileira o “Pacto pela Paz”, que se baseia em nove eixos e dez compromissos, por meio dos quais deverão se desenvolver as políticas e os planos de ação.

Em resposta às demandas vindas de todos os segmentos da população, foram criados a Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual, por iniciativa governamental, e o Comitê Nacional, que visa monitorar a implementação do plano e é composto por diversas instâncias envolvidas na temática.

Todas as formas de maus-tratos devem ser energeticamente repudiadas, seja pelo caráter perverso de que se reveste na vitimação de crianças e adolescentes com todas as consequências físicas, emocionais e sociais que compõem o quadro, seja pela potencialização da violência social que os MT acarretam.

Conhecer, discutir, refletir e propor maneiras de realizar concretamente as ações que levem a uma sociedade mais solidária, vale dizer, menos violenta, é objetivo de todos os que atuam na área da infância e adolescência.

É uma construção possível: juntos, com a esperança que mobiliza e a certeza de que os avanços em direção à paz dependem da participação de todos – crianças, adolescentes, jovens e adultos, sem exceção.

## **Bibliografia**

- Estatuto da Criança e do Adolescente – Ministério da Justiça. Brasília. Guia de Atuação frente a Maus-Tratos – Sociedade Brasileira de Pediatria/Claves-Fiocruz, Ministério da Justiça, 2001.
- Abrapia. *Maus-tratos contra crianças e adolescentes: proteção e prevenção. Guia de orientação para profissionais de saúde*. Rio de Janeiro, 1992.
- MINAYO, M.C.S. Introdução. In: *Bibliografia comentada da produção científica brasileira sobre violência e saúde*. Rio de Janeiro: ENSP, 1990.
- DESLANDES, S.E *Prevenir a violência: um desafio para profissionais de saúde*. Rio de Janeiro: 1994.

# Drogas na vida do adolescente: fatores de risco e proteção, “estamos ligados”?<sup>1</sup>

Simone Mariano da Rocha<sup>2</sup>

O crescente aumento do consumo de drogas pelos adolescentes é a comprovação cotidiana dos estudos científicos. Conforme Paulo Knapp<sup>3</sup>, embora o homem adulto faça uso de drogas desde seus primórdios, o abuso de drogas por adolescentes foi reconhecido como um problema sério somente no século XX, ao final dos anos 1950, com os primeiros relatos do uso de solventes. Nos anos 1960, com os movimentos jovens ganhando força, as substâncias químicas, principalmente a maconha e os alucinógenos, começaram a fazer parte de seu mundo e, desde então, as drogas estão presentes no cenário internacional.

Com vistas em compreender essa realidade, pesquisadores vêm realizando estudos que evidenciem as razões pelas quais ocorre essa

---

1. Texto extraído da monografia intitulada “O uso de drogas pelos adolescentes autores de ato infracional na cidade de Porto Alegre: uma questão só de polícia?”, apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito Comunitário: Infância e Juventude, da ESMP/RS, em novembro de 2002.

2. Conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), como representante da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude (ABMP).

3. Paulo Knapp. “Drogas: classificação, utilização, efeitos e abstinência”. In: José Outeiral et al. *Clinica psicanalítica de crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: Revinter, 1998.

experimentação e o uso regular das substâncias que causam dependência, principalmente nesse período da vida.

A palavra *adolescência* deriva da forma latina *adolescencia* e, segundo o *Novo Aurélio – O dicionário da língua portuguesa*, refere-se ao “período da vida humana que sucede à infância, começa com a puberdade, e se caracteriza por uma série de mudanças corporais e psicológicas”. O adolecer se conjuga numa posição fronteira entre a infância e a vida adulta. Mais do que revelar um suposto desenvolvimento individual, refere-se a um momento psíquico de transição, em que a definição de limites entre os lugares se torna questão norteadora para o sujeito.

José Outeiral<sup>4</sup> reconhece que os adolescentes, por viverem um período de intensas transformações físicas e psíquicas, constituem uma população de risco em relação ao uso de drogas.

Conforme Freitas<sup>5</sup>, a produção científica sobre a adolescência e todas as suas implicações é vasta e pontuada por uma importante diversidade de abordagens. No entanto, ela menciona que existe uma tendência popularizada a se associar essa fase do desenvolvimento humano a crises, problemas, tumultos, estresse e sofrimento, bem como considerar tais fatores inerentes a esse período de amadurecimento, tanto físico como psicológico. Com base nessa concepção, para que o desenvolvimento ocorresse de maneira adequada, o jovem precisaria elaborar os chamados “lutos da adolescência”, ou seja, aceitar as perdas como requisitos necessários para viver positivamente a fase da adolescência. Revela ela, ainda, que estudos mais recentes apresentam uma outra e nova forma de ver a questão, considerando a adolescência como um tempo de transformação que não é necessariamente de tumulto ou transtorno, embora possa trazer problemas para alguns. Assim, nem toda a adolescência é problemática e nem todo adolescente recorre necessariamente à droga para compensar dificuldades. Como

---

4. José Outeiral. “Alguns dados estatísticos”. In: *Drogas: uma conversa difícil, necessária e urgente*. São Leopoldo: Sinodal, 1999 (Sintonia jovem).

5. Carmen Freitas Co. “As drogas na adolescência: risco e proteção”. In: Eliane Maria Fleury Seidl. (org.) *Prevenção ao uso indevido de drogas: diga sim à vida*. v.1. Brasília: Cead/UnB; Senad/SGI/PR, 1999. p. 48-56.

afirma a especialista, abordado e interpretado de uma ou outra forma, o fato é que existe uma associação relevante entre a adolescência e o uso de drogas.

É na adolescência, conforme chamamento do Colóquio de Psicanálise<sup>6</sup>, ocorrido no Rio Grande do Sul, no segundo semestre de 2002, que o jovem se vê chamado a ocupar uma nova posição, e para isso realiza uma passagem da família para o laço social. É o tempo de saída de casa para o ingresso no terreno das relações amorosas e das identidades coletivas, advindas dos campos sexual, social, profissional, religioso, político etc. É fora de casa que o sujeito vai buscar o encontro do parceiro amoroso e sexual, assim como o reconhecimento de seus pares. A adolescência, assim, é um interpretante das fronteiras entre o dentro e o fora, entre o subjetivo e o social, entre o público e o privado, e, conseqüentemente, pode ser reveladora das patologias vigentes nesses espaços. Como momento de passagem, portanto, a adolescência comporta uma construção de fronteiras e, ao mesmo tempo, uma dissolução.

Também em abordagem sobre a adolescência, Bucher<sup>7</sup> menciona entender que esse processo de transição inclui conflitos de ambivalência que raramente se revelam de modo direto e devem ser responsabilizados pelas incongruências que constam da conduta do adolescente. Assim, a violência, a formação de grupos e gangues, o uso de drogas podem-se revelar em fundamentos de pedidos individuais, que vão buscar eco na sociedade.

Até o momento, não se conhece nenhum fator que isoladamente seja o determinante ou o causador do uso, abuso ou dependência de drogas. Alguns fatores que contribuem para o uso de drogas pelos adolescentes foram identificados por pesquisadores da área. Como salientam Herbert<sup>8</sup>

---

6. Colóquio Adolescência e Construção de Fronteiras. Porto Alegre, 15 a 17 de outubro de 2002, UFRGS. Fôlder.

7. R. Bucher. *Prevenção ao uso de drogas*. v. I. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1989.

8. Herbert B. Frederick, F. Farley Gordon. "Abuso de Drogas por Adolescentes". p. 398. In: James e Alan Jacobson. *Segredos em psiquiatria*. Porto Alegre: Artes médicas, 1997.

e outros, entre esses fatores foram detectados a influência do grupo de iguais, a aprovação social, a ansiedade, a depressão, a disfunção familiar e o comportamento anterior de assumir riscos. Freitas<sup>9</sup> confirma que as respostas hoje disponíveis resultam de estudos epidemiológicos, ou seja, da relação de diversos fatores de risco e de proteção associados ao uso de drogas. Assevera ela, contudo, que os fatores de risco ou de proteção não são determinantes; apenas aumentam ou diminuem, em diferente intensidade, a probabilidade de o evento ocorrer. Com relação especificadamente aos fatores de risco e de proteção, associados ao uso de drogas por adolescentes, existe um significativo número de estudos que os identifica e aponta como costumam interagir e se manifestar. Deve-se salientar a afirmação de Freitas<sup>10</sup> de que os achados da literatura científica não têm causado surpresa àqueles que sobre ela se debruçam, pois se vê evidenciado o que é conhecido como “bom senso”, podendo-se inferir que existe um entendimento, um saber, um conhecimento de que determinadas circunstâncias, se presentes ou ausentes na vida de uma criança ou adolescente, podem aumentar ou diminuir a probabilidade de experimentação ou uso sistemático de drogas. Pontua ela, ademais, que, por meio da revisão da literatura científica sobre os fatores associados ao uso de drogas na adolescência, pode-se classificá-los como relacionados ao indivíduo, à família, à escola, aos pares e à comunidade<sup>11</sup>.

Essa visão dos especialistas é corroborada por inúmeros outros profissionais, ao apontarem que os problemas relacionados ao uso de álcool e outras drogas situam-se na interação do indivíduo com seu meio.

Bordin<sup>12</sup> confirma que o comportamento anti-social da criança e do adolescente tem sido atribuído a fatores individuais, familiares e sociais

---

9. Carmen Freitas, op. cit., nº 5.

10. Carmen Freitas, op. cit., nº 5.

11. Tabela-quadro “Fatores de risco e de proteção associados ao uso de drogas na adolescência”, Carmem Freitas Co. Projeto RS sem Drogas. Apostila. Porto Alegre, 2001. p. 32.

12. I.A.S. Bordin & D.R. Offord. In: “Transtorno da conduta e comportamento anti-social”. *Revista Brasileira de Psiquiatria*. 200; 22 (supl. II):12-5.



e destaca que o transtorno de conduta (caracterizado pelo comportamento anti-social persistente, com violação de normas sociais ou direitos individuais) está frequentemente associado a baixo rendimento escolar e a problemas de relacionamento com colegas, trazendo limitações acadêmicas e sociais ao indivíduo. Refere, ademais, que são frequentes os comportamentos de risco envolvendo o uso de drogas e o relaciona também como fator associado ao comportamento anti-social, reconhecendo que esse envolvimento com drogas e gangues pode iniciar o jovem na criminalidade.

Existe, portanto, uma interação dinâmica entre as variáveis individuais, ambientais e a substância química. As drogas estão presentes em qualquer época da vida de uma pessoa; no entanto, a adolescência, período marcado por mudanças e curiosidades sobre um mundo que existe além da família, representa um momento especial no qual a droga exerce um forte atrativo.

Sabe-se que não há como acabar com a droga em si e que ela não é a única causa de violência da sociedade, mas o consumo abusivo de substâncias psicoativas entre os adolescentes e a sua relação com o criminalidade é tema que vem preocupando há muito os profissionais que atuam na área da infância e da juventude e especialmente a nós, que atuamos no Sistema de Justiça da Infância e da Juventude e temos como dever legal a observância do princípio da proteção integral e do respeito à condição peculiar de criança e adolescente como pessoa em desenvolvimento.

Será que estamos ligados para, embasados nas várias abordagens técnico-científicas, refletir que a droga pode funcionar como uma solução para a angústia, como um chamado e também como uma denúncia de algo que não funciona, seja na família, seja no sistema social mais amplo? Será que estamos ligados para perceber que é preciso compreender o universo psicossocial no qual está implicado esse adolescente para que as alternativas oferecidas encontrem ressonância na sua história de vida? Será que estamos ligados para perceber que os órgãos governamentais, na maioria das vezes, têm atuado de forma isolada e dificilmente conseguem traduzir suas propostas em

ações concretas? Será que estamos ligados para perceber a falta de integração das ações e a ausência de uma política pública integrada?

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê, por meio da abordagem socioeducativa, a intervenção não meramente punitiva do Sistema de Justiça, mas propõe um modelo de intervenção sistêmica, à medida que preconiza apreciar a amplitude do problema e possibilita ao adolescente refletir sobre seus atos e buscar novas formas de se relacionar no mundo.

É urgente e necessário buscar estabelecer parâmetros que possibilitem uma intervenção integrada, mais eficiente e eficaz do poder público nas áreas da prevenção, repressão, recuperação e reinserção da grande parcela da juventude brasileira flagelada pelas drogas.

Em um mundo-palco de tão rápidas e profundas mudanças, sabe-se que nem sempre ter consciência de uma dificuldade ou problema significa saber resolvê-lo. Outras vezes, ainda, sabe-se o que tem de ser feito, mas não como fazê-lo.

Ainda que seja prática incipiente, projetos e programas de atenção psicossocial aos usuários de drogas e seus familiares têm revelado satisfatoriamente que quando a instituição judiciária lida com o usuário de drogas como um sujeito que precisa de ajuda, e não apenas como um infrator, isso torna possível a realização de um trabalho em nível psicossocial.

É preciso encontrar novas formas de tratar a questão das drogas na vida do adolescente. A droga, como bem mencionou Noto<sup>13</sup>, deixou de ser apenas um caso de polícia ou uma prática de “grupos marginais” para se tornar um problema da sociedade moderna.

---

13. Ana Regina Noto, José Carlos F. Galduróz e Solange Nappo. “O consumo de drogas psicotrópicas na sociedade brasileira”. In: Eliane Maria Fleury Seidl (org.) *Prevenção ao uso indevido de drogas: diga sim à vida*. v. 1. Brasília: Cead/UNB; Senad/SGL/PR, 1999.

# A doutrina da proteção integral à luz do Pacto pela Paz

Vicente Falqueto<sup>1</sup> e Lauriene Ayres de Queiroz<sup>2</sup>

*“Do rio que tudo arrasta se diz violento,  
mas nada dizem das margens que o oprimem!”*

**Bertolt Brecht**

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), ao deliberar sobre a realização da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em dezembro de 2003, elegeu o tema *Pacto pela Paz – Uma construção possível*, propondo um balanço dos avanços e dificuldades na efetivação desse pacto, resultado da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Oportuno, portanto, fazer uma breve consideração acerca dos compromissos assumidos naquela conferência no tocante ao eixo medidas socioeducativas, cujos compromissos lastreavam-se em proporcionar a efetiva aplicação do caráter socioeducativo das medidas, assegurando

---

1. Coordenador do Secretariado Nacional do Fórum DCA e coordenador da área social da UBEE-Marista.

2. Advogada do Centro Educacional Marista Marcelino Champagnat e colaboradora na produção deste artigo.

o direito constitucional da ampla defesa e desmistificar a impunidade dos adolescentes autores de atos infracionais.

O sistema de defesa de garantia dos direitos da criança e do adolescente, adotado pela lei nº 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), concedeu ao Brasil uma das legislações mais avançadas no que diz respeito à defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Na realidade, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, já se acenava para uma mudança de paradigma, quando a Carta Magna passou a tratar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, adotando a Doutrina da Proteção Integral, consagrada no artigo 227 da Constituição de 1988, atribuindo à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar-lhes, com absoluta prioridade, o direito à saúde, à alimentação, à cultura, à dignidade, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Nesse contexto, destacam-se os conselhos de direitos da criança e do adolescente e os conselhos tutelares, autoridades que têm o dever de promover e de zelar pela garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Dessa forma, o estatuto, com a criação desses conselhos, instituiu mecanismos com vistas em assegurar sua aplicação. Já nesse particular, verifica-se uma das dificuldades de garantir a efetiva aplicação do caráter socioeducativo das medidas, pois, salvo exceções, esses conselhos ainda não conseguiram realizar a contento suas atribuições.

Vários são os motivos que podemos elencar, entre eles a inexistência de conselhos de direitos da criança e do adolescente e de conselhos tutelares em inúmeros municípios ou, quando existentes, funcionando em condições precárias, aliadas à falta de recursos humanos e financeiros, denotando uma ausência de atuação qualificada.

Nesse viés, muito se tem discutido acerca da inércia dos conselhos; porém, levantar problemas que todos conhecem e simplesmente lamentar-se deles não traz sentido ressocializador: é preciso desenvolver mecanismos capazes de fortalecer a criação e o funcionamento desses

conselhos, para que possam desempenhar com independência e autonomia as funções que o Estatuto lhes outorgou.

Os conselhos tutelares e de direito da criança e do adolescente devem utilizar-se da autoridade de que foram investidos para implicar os atores sociais que têm por finalidade o atendimento à criança e ao adolescente, de modo a oferecer um modelo de atendimento que guarde compasso com as diretrizes da política de atendimento estabelecidas pelo estatuto.

Para assegurar a efetiva implementação do estatuto, os conselhos de direitos da criança e do adolescente, tanto em nível municipal quanto em estadual e federal, devem deliberar sobre a implantação do plantão interinstitucional, a municipalização e a regionalização do atendimento das medidas socioeducativas em meio aberto e em meio fechado, priorizando a descentralização e a regionalização das unidades educacionais.

Importa destacar que o fortalecimento dos conselhos decorre também do estabelecimento de parcerias com organismos da sociedade civil, envolvendo o Poder Judiciário, o Ministério Público e os poderes executivos estaduais e municipais.

Os conselhos da criança e do adolescente devem zelar por sua participação em todas as instâncias de decisão, seja quanto à instalação de unidades educacionais regionais de internação, seja quanto à fiscalização da execução das medidas socioeducativas, em meio aberto e em meio fechado.

Quanto ao direito constitucional à ampla defesa, observam-se poucos avanços. Durante a vigência do Código de Menores (lei nº 6.697/79), verificava-se que a mera imputação pela prática de ato infracional tinha o condão de retirar os adolescentes do convívio social, sem lhes ser dado o direito de se defender.

Lamentavelmente, nos dias de hoje, verificamos a ocorrência de práticas e intervenções fundamentadas na legislação anterior, contrapondo sobremaneira o que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente. Percebe-se, dessa forma, resquícios de um sistema repressivo, que em nada se assemelha às diretrizes do modelo de atendimento estabelecido pelo estatuto.

No universo do atendimento ao adolescente autor de ato infracional, tornaram-se comuns, *para não se afirmar natural*, casos de adolescentes acautelados provisoriamente em cadeias públicas, aguardando sentença há mais de um ano, quando a lei determina que o procedimento seja concluído em 45 dias (artigo 183 do ECA). Observa-se a violação aos princípios da legalidade, brevidade e excepcionalidade, consagrados pelo ECA. Nesse sentido, é como se o acautelamento provisório começasse a se instituir como uma nova modalidade de medida, porém, sem sentença, afastados os princípios da legalidade e do devido processo legal.

A situação acima exposta traduz uma aberração jurídica, pois o estatuto assegura ao adolescente autor de ato infracional todas as garantias processuais. Entre elas, destacamos o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a defesa técnica por advogado. Todavia, verifica-se, na prática, uma ampla defesa pouco expressiva, quase não se percebendo a figura do advogado na relação processual.

Observa-se, ainda, que a lei nº 8.069/90, na grande maioria das faculdades de direito, não constitui disciplina de estudo, ou seja, não se formam operadores do direito para atuar nas varas especializadas da infância e juventude. Tudo isso ocorre à luz de uma Constituição que descreveu a atuação do advogado como imprescindível à administração da justiça.

Importa ressaltar que para aqueles que operam nas varas da infância e Juventude, a existência de uma lei de execução de medidas socioeducativas denotaria um avanço na aplicação da lei nº 8.069/90, pois garantias quando são nomeadas objetivamente pela lei tendem a restringir a discricionariedade, impedindo decisões arbitrárias de conteúdo extremamente subjetivo.

Em vista disso, a concepção de que o estatuto é auto-aplicável não merece acolhida, visto que deixou de prever inúmeras hipóteses em *sede de execução*, que são solucionadas com base em seus princípios gerais, favorecendo, desse modo, a legitimação de interpretações subjetivas.

Registra-se como avanço no atendimento à criança e ao adolescente as parcerias estabelecidas com a sociedade civil organizada. No Estado

de Minas Gerais, o Sistema de Gestão Compartilhada, realizado entre Estado e sociedade civil na execução das medidas socioeducativas, aponta novos caminhos para a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, demonstrando que é possível tornar realidade garantias abstratamente asseguradas pela lei.

No tocante à implementação das medidas socioeducativas, é oportuno destacar a atuação de promotorias especializadas da infância e juventude em alguns Estados. Esses órgãos, por meio de representações e ações civis públicas, têm buscado apurar irregularidades nas unidades educacionais de atendimento, estabelecendo prazos para sua adequação às exigências do estatuto.

Verifica-se que essas irregularidades muitas vezes são superadas de forma consensual por termo de ajustamento de conduta, o que tem favorecido um avanço na implementação do estatuto. Isso só é possível quando representantes do Ministério Público transpõem os limites de seus gabinetes para fiscalizar a execução das medidas aplicadas.

Merecem referência as ações governamentais que objetivaram premiar experiências bem-sucedidas de aplicação das medidas socioeducativas. Essas iniciativas incentivam a aplicação da lei, fortalecendo o estatuto na medida em que demonstram sua viabilidade e eficácia.

E, por fim, a polêmica discussão acerca da redução da idade penal merece referência especial, pois a desmistificação da impunidade, conforme anteriormente exposto, também constitui um dos compromissos da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Destarte, impõe-se analisar a questão da inimputabilidade penal à luz do ordenamento jurídico brasileiro, conforme o qual os menores de 18 anos são inimputáveis penalmente. Há um sistema de controle fundado na responsabilização socioeducativa dos jovens de idade compreendida entre 12 e 18 anos que venham a praticar uma conduta definida como crime ou contravenção penal, denominada "ato infracional".

Assim, a inimputabilidade penal não se traduz em impunidade, pois o adolescente em conflito com a lei é responsabilizado por seus atos e por eles responde conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O artigo 112 do estatuto elenca seis espécies de medidas socioeducativas que perpassam pela advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade até a privação de liberdade por prazo indeterminado, não podendo ser ultrapassando o limite de três anos, sendo compulsória a liberação aos 21 anos de idade, podendo também ser aplicadas medidas protetivas toda vez que os direitos reconhecidos pelo estatuto forem ameaçados ou violados.

Conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente e orientações do Conanda – resolução nº 46/96 –, a medida socioeducativa de privação de liberdade deve ser executada em unidades educacionais de internação de pequeno porte, com capacidade de atendimento não superior a quarenta vagas. As intervenções pedagógicas realizadas nas unidades educacionais devem nortear-se por um projeto político-pedagógico que contempla um atendimento interdisciplinar, escolarização, profissionalização, atividades artístico-culturais, esportivas e a realização de atividades externas.

As unidades educacionais de internação, conforme determina o inciso XVIII do artigo 94 do Estatuto da Criança e do Adolescente, devem oferecer acompanhamento aos egressos, oportunizando-lhes condições de buscarem mecanismos para superar o envolvimento com a criminalidade, dando continuidade ao processo de elaboração de um novo projeto de vida, iniciado com a medida socioeducativa de internação.

Felizmente, no Brasil já encontramos unidades educacionais que executam as medidas socioeducativas em estrita observância à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Essas unidades referendam as diretrizes acima elencadas. Espera-se que esses modelos de atendimento sirvam de inspiração para todos os atores sociais que têm por finalidade a promoção dos direitos do adolescente.

Daí por que é forçoso concluir que não é possível avaliar a eficácia de uma lei que ainda não foi completamente implementada, razão pela qual não se sustenta o discurso de que o estatuto é a lei da impunidade.

Assim, deve-se romper com a idéia de que os adolescentes não respondem por seus atos, pois, ao contrário do que se difunde, não



há uma brandura que autorize o cometimento de atos infracionais. Não é a severidade de uma lei que assegura a redução da criminalidade, mas a garantia de sua aplicação e a qualidade do atendimento. Tomamos por exemplo o homicídio qualificado que, em 1992, passou a ser definido como crime hediondo; porém, ao contrário do que se pensava, o número de homicídios qualificados não foi reduzido pela simples razão de que a pena não é para ser aumentada, mas para ser aplicada e fiscalizada.

Cotidianamente, ainda tem-se utilizado essa suposta “brandura” do estatuto para justificar o aumento da criminalidade. Nesse sentido, atualmente existem algumas propostas de emendas constitucionais que visa à redução da idade penal para 16 anos e até mesmo para 11 anos de idade.

E a polêmica quanto à redução da idade penal fundamenta-se nas mais variadas justificativas: aliciamento ao tráfico, capacidade eleitoral ativa “facultativa” adquirida aos 16 anos, maior acesso aos meios de comunicação etc.

Observa-se que os adolescentes em situação de maior vulnerabilidade social são responsabilizados pelo maior índice de criminalidade juvenil e, via de regra, nem sequer possuem título de eleitor, não frequentaram os bancos escolares, não têm acesso à internet, ao trabalho com salário justo, à moradia, à alimentação de qualidade, e, em sua maioria, foram vítimas do abandono, da violência doméstica, da exploração do trabalho infantil ou até mesmo do trabalho escravo. São filhos, portanto, de uma estrutura social falida pela inoperância dos serviços públicos, denotando uma ausência das políticas públicas.

Outro argumento que não merece acolhida daqueles que defendem a redução da idade penal é o de impedir a utilização de jovens pelo crime organizado, o que não se sustenta, considerando que, ao se rebaixar a idade penal para 16 anos, jovens cada vez menores serão aliciados. Se for adotado esse critério, logo serão utilizados os de 15 anos; se a idade penal for reduzida para 12 anos, o crime organizado contará com mão-de-obra de crianças de menos de 11 anos. Dessa forma, parece que a alternativa encontrada para protegê-los

do crime organizado seria sujeitá-los às mazelas do sistema de justiça punitiva.

As convenções internacionais estabelecem idade penal de 18 anos de idade e são seguidas por 55% dos países do mundo. Nos Estados Unidos, há Estados em que a idade penal varia entre 14 e 16 anos. A França recentemente reduziu para 13 anos. A Inglaterra é o país com a menor idade penal: aos 10 anos de idade, uma criança responde penalmente. A Espanha e a Alemanha reduziram a responsabilidade penal para 16 anos, e a criminalidade aumentou. O insucesso da medida fez que esses países elevassem a idade penal novamente para 18 anos.

Reduzir a idade penal significa a desresponsabilização do Estado, da escola e da sociedade pelas crianças e pelos adolescentes e, ainda, desobriga o Estado do seu dever indeclinável de criar políticas públicas voltadas para o gravíssimo problema da inclusão social desses jovens.

O confinamento precoce de adolescentes em unidades de segurança máxima tende a oportunizar o convívio com a promiscuidade, com a tortura e com a violência, favorecendo o desenvolvimento de uma *cultura infratora* de natureza perversa e de alta periculosidade, de modo que, ao saírem, estarão mais predispostos à prática de condutas mais violentas e anti-sociais.

Significa também oportunizar a escusa dos atores sociais do dever de assegurar com absoluta prioridade os direitos fundamentais inerentes à criança e ao adolescente, eximindo-os também do dever de colocá-los a salvo de qualquer forma de discriminação, negligência e exploração, subtraindo-lhes a condição de destinatários da proteção integral.

A educação e a inclusão social desses adolescentes transcendem a construção de altos muros de contenção. Antes, precisam aprender fundamentalmente a viver em liberdade, a adquirir o domínio de si mesmos, a discernir entre o certo e o errado. É preciso ensinar-lhes os valores éticos e morais, despertá-los para o gosto pela leitura e para importância da educação.

Mas esses adolescentes também *ensinam* que numa sociedade onde um adolescente precisa cometer um ato infracional para ser tratado

como destinatário de proteção integral todos são responsáveis, e o que se pretende com a redução da idade penal é eximir-se do dever de protegê-los. Ensinam, sobretudo, que o sistema de garantias inaugurado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente decorre de uma evolução cultural. Reduzir a idade penal significa que a sociedade brasileira não foi capaz de recepcionar esse sistema de garantias, porque não está suficientemente evoluída para reconhecê-los como sujeitos de direitos. Ensinam, finalmente, que é impossível uma sociedade estabelecer um *Pacto pela Paz* subtraindo de suas crianças e adolescentes a condição de destinatários de proteção integral.

# Conselhos de direitos e conselhos tutelares: competências e necessidade de integração na efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente

Alessandro Victor Gama da Silva<sup>1</sup>

*“Há uma criança chorando de fome  
A dor da fome atormenta  
A criança chora, esperneia e grita  
A mãe bate, bate, bate de novo  
Para a criança dormir. Pois não há nada para comer.  
Quantos dias, quantos anos, quantas décadas e séculos  
Eu terei que bater no meu filho  
Para ele se alimentar de sono. É um sono escuro.  
Não tenho sonhos encantados”*

**Dérinho**, educador social do projeto Meninos  
e Meninas de Rua de São Bernardo do Campo, SP.

---

1. Cientista político, coordenador nacional do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) e conselheiro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Para responder ao título sugerido deste artigo – a integração de conselhos de direitos e conselhos tutelares – para a efetiva aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, nunca é demais situarmos o país em seu contexto estrutural e conjuntural e os temas dominantes hoje na mídia, nas entidades/instituições e nos centros de produção de conhecimentos, temas como a violência urbana e rural, a miséria e a fome, o desemprego e a baixa escolaridade de homens, mulheres, crianças e adolescentes, o ato infracional cometido por adolescentes, e as drogas. Temas que têm tornado o cenário nebuloso para a formulação e o estabelecimento de um projeto político – com a participação da sociedade – para a infância-adolescência brasileira.

Muito se comenta que a pobreza no Brasil está diretamente ligada às dificuldades para as mudanças das estruturas, que só poderão ser superadas à medida que alterarmos a qualidade das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Isso, num país em que 46 milhões de pessoas ganham menos de 1 dólar por dia, o esforço de incluí-las é de uma grandeza incalculável.

Conforme o IBGE, no período de 1995 a 2001 houve um crescimento anual de 6,7% da quantidade de pobres nas regiões metropolitanas, onde se encontram domicílios de pessoas que possuíam renda abaixo da linha da pobreza. São aproximadamente 52 milhões de pessoas, das quais 43%, não têm água encanada, 71,35% não tinham esgoto; em 38,4% dos domicílios o lixo não era coletado; e em 12,7%, não há energia elétrica. Quanto às características das famílias pesquisadas, 55,5% afirmam ter a cor parda como referência e 34,4% delas eram chefiadas por uma pessoa que nunca frequentou escola ou tinha apenas a primeira série do primeiro grau incompleta. Em 37,5% dos casos, habitava o domicílio um casal com filhos menores de 14 anos. Os filhos estão fora da escola e muitos deles, no trabalho infantil. O Brasil ainda possui mais de 5 milhões de crianças e adolescentes explorados no trabalho infantil e 500.000 no trabalho infantil doméstico, realizado na casa de terceiros.

Ainda vemos crianças e adolescentes serem vítimas de negligência ou de agressões diversas por parte de agentes sociais do Estado, em

especial de policiais civis e militares e grupos de extermínios, particularmente de meninos e meninas que moram na rua. Alguns Estados brasileiros possuem uma realidade política extremamente violenta, com a presença de criminosos do narcotráfico inseridos nas instituições do Estado; assassinatos de defensores dos direitos humanos e perda de controle do Estado por parte das instituições democráticas ainda vigejam no nosso cenário político; e o poder público federal ainda se pauta em encontrar superávit primário, em atendimento aos interesses do Fundo Monetário Internacional (FMI), de mais de 100 bilhões de reais, enquanto os investimentos sociais não passam de 5 bilhões.

Apesar desse quadro, estamos vivendo – e querendo viver – um novo Brasil, onde os direitos das crianças e dos adolescentes estejam associados ao grande discurso da construção da cidadania, com base nas exigências da modernidade. Direitos formalmente reconhecidos, que reclamam atenção social e jurídica dentro das “novas” normas e paradigmas de proteção da infanto-adolescência substancialmente diversa.

Montesquieu afirmava que o “direito não é aquilo que é, mas aquilo que deve ser”, em que o “vir a ser” deverá proporcionar a efetividade das garantias legais. Porém, lembramos que não se muda uma sociedade a toque de leis, mas tomando consciência do papel que cada sujeito – indivíduo, instituições e sociedade – possa desempenhar no processo de mudança que os excluídos reclamam.

A partir da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, que orienta a proteção integral da criança e do adolescente, está colocada a questão da prioridade absoluta, em que priorizar não significa excluir ou mesmo se ater apenas a alguns aspectos, mas atender todos os direitos fundamentais da infância brasileira, o que vem grifado no Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 4º, parágrafo único, alíneas: *c) preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas; e d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude*, em que os mecanismos definidores de políticas públicas são os conselhos de direitos, tendo os conselhos tutelares a tarefa fundamental de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes.

## A construção da democracia e a participação popular

A partir dos anos 80 do século passado, a sociedade brasileira avança na conquista de novos direitos sociais, porém, em oposição a esse processo, consolida-se a crise do Estado de Bem-Estar Social, com o advento do neoliberalismo e suas reformas do Estado, pregando a primazia do mercado como regulador privilegiado, o que acarretou: os ajustes estruturais dos preços dos produtos primários; ajustes das contas fiscais e externas e sua vinculação com o pagamento da dívida externa; a adequação da política econômica à economia internacional, da privatização de bens e serviços e do papel do Estado; além de ocasionar o desemprego estrutural, a precarização das relações de trabalho, a flexibilização e terceirização da produção e o aumento de trabalhadores formais sem garantias trabalhistas no mercado de trabalho, com o aumento do trabalho informal.

Assim, à luta pelas conquistas dos direitos humanos, políticos, econômicos, sociais e culturais soma-se a crise da falência do *Welfare State* ao processo de consolidação de um capitalismo globalizado, em sua retomada de reorganização da acumulação do capital.

A Constituição Federal de 1988 instituiu, no artigo 14, o exercício da participação direta dos cidadãos na tomada de decisões de interesse público por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mas também estabeleceu, em seu artigo 204, inciso II, a participação da sociedade em órgãos autônomos, responsáveis pela deliberação das políticas públicas sociais com a participação paritária entre governo e sociedade civil.

No Brasil, a experiência com conselhos não é nova, pois antes de a Constituição de 1988 regulamentá-los, a participação popular se dividia em conselhos populares, que eram criados pelos próprios movimentos populares como instrumentos de pressão e de negociação entre sociedade e governos. Já os conselhos comunitários foram criados pelos governantes para mediação de conflitos e, principalmente, para atrelamento e cooptação das lideranças dos movimentos sociais. Porém, ambos não tinham caráter deliberativo e controlador das políticas, mas

apenas formas consultivas e reivindicativas nas questões sociais, sendo, no entanto, espaços de aprofundamento da participação popular nas decisões tomadas pelos governos.

### **Os conselhos de direitos como espaços de construção dos direitos e da democracia**

Como retratamos anteriormente, a Constituição Federal instituiu a participação da sociedade por intermédio de conselhos, em que o Estatuto da Criança e do Adolescente, como instrumento de mudança social, propõe a descentralização das ações e a participação popular na elaboração e no controle das políticas públicas, conforme seu artigo 88, inciso II, sendo os conselhos alçados à condição de órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis. Cabe aos conselhos de direitos a elaboração das políticas públicas relacionadas aos interesses da proteção integral às crianças e aos adolescentes.

Por termos pouca ou quase nenhuma tradição de conselhos deliberativos de gestão pública, tem-se observado muitas distorções sobre o papel e as decisões tomadas nesses espaços, que são por excelência públicos, de negociação, do estabelecimento de consensos, não significando a renúncia das posições em defesa dos direitos, mas o reconhecimento da representação e da negociação de interesses diversos, muitos dos quais contraditórios, diante do papel de um Estado regulador dos anseios da sociedade.

Nos conselhos de direitos, temos visto e acompanhado disputas entre governo e sociedade civil, em que muitas vezes se rompe o diálogo pela incapacidade de que qualquer que seja o resultado do conflito um dos lados acredita que esteja perdendo, em que as disputas não são muitas vezes nem políticas, nem ideológicas. Muitas são legítimas; outras, às vezes, não passam de disputas personalizadas pelo poder localizado ou interesses menores. Não levam em conta os interesses maiores da criança e do adolescente. Não estamos afirmando que a partilha de poder entre governo e sociedade civil, nos conselhos deliberativos, seja um processo fácil. Nossa curta experiência democrática



participativa nos joga na cara o ranço do autoritarismo, particularmente a parte governamental que se comporta como se a participação da sociedade civil aviltasse os interesses públicos das administrações. Isso se reflete na participação de conselheiros como representantes de si ou de seus projetos políticos. E a sociedade civil, ao não aprimorar o processo de “escuta popular”, tem descaracterizado o papel dos conselhos de direitos como importantes instrumentos de democratização da gestão pública. Relegamos o papel articulador das entidades e suas representações, como o Fórum DCA, e enfraquecemos esses espaços como instrumentos dessa escuta privilegiada.

Como já dissemos, os conselhos são instrumentos institucionalizados de participação dentro dos marcos de uma estrutura controladora dos interesses da classe dominante. É importante afirmar que não somos portadores da ilusão de que a nossa mera vontade política ajuste os interesses históricos de um Estado comprometido com uma minoria, mas os conselhos são instrumentos para alargar a democracia e conquistar direitos importantes para as crianças e adolescentes brasileiros. Contudo, precisamos dizer que a lei não muda a realidade automaticamente. Sabemos que tirar a lei do papel é tarefa árdua, que requer capacidade política da sociedade para induzir mudanças no padrão cultural dos poderes constituídos, que sempre relutaram em democratizar seus espaços em favor das classes trabalhadoras e populares.

### **O conselho tutelar na garantias de direitos**

Como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente no seu artigo 131, o conselho tutelar é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Considerando suas atribuições, o conselho tutelar tem o caráter de orientação, aconselhamento e encaminhamento, que divide com o juiz da infância a função administrativa – e não jurisdicional – da justiça em relação à violação dos direitos contidos no estatuto. É importante traçarmos esse paralelo, pois no antigo Código de Menores o juiz tinha uma dupla competência

– de caráter penal e de caráter tutelar. Emilio Garcia Méndez esclarece que a função do juiz é dirimir conflitos na sociabilidade e nos aspectos jurídicos. “A mistura da competência penal e da tutelar fazia com que 95% da atividade do juiz fosse uma atividade de caráter tutelar. Essa competência tutelar fazia-o intervir naqueles casos não vinculados ao cometimento de um ato infracional, decorrentes de uma situação de pobreza. Com essa competência do juiz, os problemas eram juridificados” (Méndez, *apud* Pereira, 1995).

Nesses treze anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, podemos perceber que os conselhos tutelares passam por um momento de afirmação de seu importante papel no cumprimento da lei, mas trazem no bojo as contradições desse processo. Desde a sua criação, os conselhos tutelares sofrem dos mesmos problemas: falta de infra-estrutura para funcionamento, má formação dos conselheiros e pouco conhecimento da lei e de suas atribuições, desconfiança e baixa integração em relação aos conselhos de direitos, a defesas de interesses corporativos – alguns legítimos, como férias, licença-maternidade e demais garantias trabalhistas. Devemos citar também os outros interesses não tão legítimos, como a recondução permanente na função de conselheiro tutelar, como se pode constatar nos diversos projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados, mas também projetos de lei, que definem acertadamente a regulamentação da função de conselheiro tutelar, ainda não prevista em lei.

Em relação à escolha dos conselheiros tutelares, observamos processos marcados por contradições, que vão desde a indicação e a nomeação pelo poder público local de conselheiros tutelares até as disputas polarizadas pelos aparatos dos partidos políticos – uma vez que o processo de escolha de conselheiros tutelares tem movimentado cada vez mais pessoas das comunidades – e a recondução de conselheiros sem o processo formalizado de escolha pela comunidade, conforme preceitua o estatuto no artigo 132, em que o Conanda, na resolução 75, artigo 9º, afirma “Os Conselheiros Tutelares devem ser escolhidos mediante voto direto, secreto e facultativo de todos os cidadãos maiores de dezesseis anos do município, em processo regulamentado e

conduzido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que também ficará encarregado de dar-lhe a mais ampla publicidade, sendo fiscalizado, desde sua deflagração, pelo Ministério Público”. E na mesma resolução, no artigo 10, parágrafo único, deixa explícito o que concerne à recondução: “A recondução, permitida por uma única vez, consiste no direito do Conselheiro Tutelar de concorrer ao mandato subsequente, em igualdade de condições com os demais pretendentes, submetendo-se ao mesmo processo de escolha pela sociedade, vedada qualquer outra forma de recondução”. Essas reconduções ferem o princípio democrático previsto tanto no estatuto como nas resoluções do Conanda.

Podemos observar que entre os órgãos do sistema de garantias de direitos os conselhos tutelares – e frisamos que isso ocorre na maior parte do Brasil – têm-se ressentido da ausência do apoio governamental às suas funções e que se presencia cotidianamente desentendimentos entre os operadores desse sistema, conflitos entre conselheiros tutelares, juízes da infância, promotores da infância e delegacias de proteção à criança e ao adolescente, como também conflitos frequentes nos conselhos de direitos. Parte desses desentendimentos se atribui – e os conselheiros tutelares reclamam disso – ao pouco conhecimento do estatuto, às superposições de atribuições entre os diversos atores do sistema de garantias, à falta de serviços para os encaminhamentos de crianças e adolescentes que têm seus direitos violados, ao desconhecimento dos governos municipais do que representa o conselho tutelar.

### **Considerações finais**

Para estabelecermos a integração entre os referidos conselhos – de direitos e tutelares – naquilo que prega o eixo 7 do Pacto pela Paz, é preciso conhecer as motivações que determinam a desarticulação entre os conselhos. Os conselheiros tutelares afirmam que os conselhos de direitos não definem as políticas públicas, mas apenas legitimam as propostas do poder público; que os conselhos de direitos se julgam responsáveis pela administração dos conselhos tutelares, o que feriria

a autonomia desses conselhos. Os conselhos de direitos, por sua vez, têm questionado até que ponto vai a autonomia dos conselheiros tutelares, dos procedimentos e atendimentos inadequados – tais como realização de *blitz* em casas noturnas, até mesmo com porte de arma – ou seja, com a definição das atribuições do conselheiro tutelar pelo Estatuto da Criança e do Adolescente ainda se verificam esses procedimentos.

Percebemos que os referidos conselhos, ao não priorizar a elaboração de políticas públicas e o atendimento à violação dos direitos das crianças e adolescentes, acabam por enveredar por disputas e acusações desnecessárias.

Muitas são as razões que poderiam ser apontadas para o insucesso da integração dos conselhos de direitos com os conselhos tutelares, tais como: incompetência administrativa; não priorização orçamentária pelo poder público; formação inadequada do quadro técnico; baixa formação de conselheiros sobre o estatuto e sobre suas atribuições; e insuficiente mobilização pública.

Pelo que observamos no cotidiano desses conselhos, é necessário reafirmarmos a estratégia contida no Pacto pela Paz, pela formulação de um plano nacional de capacitação continuada. Dessa forma, é possível superar a distância entre os conselhos de direitos e os conselhos tutelares e os demais operadores do sistema de garantias de direitos, para uma integração efetiva e não meramente formal.

Por fim, devemos estabelecer, mais uma vez, no Pacto pela Paz, que as atribuições de cada um dos conselhos – de direitos e tutelares – não são concorrentes, são diferentes e complementares, cada qual com seu papel e suas responsabilidades, para a *integração das ações conjuntas* – um, na formulação e deliberação da política de acordo com o perfil da demanda verificada; outro, no requisitar, no encaminhar e no fiscalizar o cumprimento da proteção integral.

# Controle social: o papel do Fórum Nacional DCA em articulação com os fóruns estaduais

Solange Stela Serra Martins <sup>1</sup>

## Os fóruns como instrumento de controle social

O conceito de *controle social* que abordaremos neste texto é aquele que se refere à concretização da democratização do poder no controle das ações do Estado pela sociedade, interferindo na gestão das políticas públicas, para assegurar o acesso aos segmentos em situação de exclusão e vulnerabilidade social a benefícios e serviços.

A Constituição Federal de 1988 é um marco no processo de democratização da sociedade brasileira, na medida em que estabelece uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, inaugurando a gestão participativa e possibilitando à sociedade civil exercer o controle social.

É importante destacar que setores organizados da sociedade têm contribuído, em diversos espaços de controle social, para a absorção das demandas sociais e para a definição da alocação de recursos das políticas públicas.

---

1. Membro do Secretariado do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), como representante do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

Existem diversas instâncias de controle social que congregam vários segmentos da sociedade civil, entre as quais inscrevem-se os conselhos e os fóruns de políticas públicas e de defesa de direitos. Os conselhos constituem espaços de deliberação, fiscalização e pactuação de políticas públicas, enquanto os fóruns têm-se caracterizado como espaços legítimos de proposição e, por não estarem vinculados aos órgãos públicos, possuem maior autonomia para empreender lutas.

O Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Nacional DCA) nasceu com base em um encontro nacional (Brasília, 1986) dos segmentos organizados de todo o país em defesa dos direitos da criança e do adolescente, que decidiram fundar uma entidade nacional para coordenar as lutas empreendidas pela sociedade civil. Naquele momento histórico, a principal luta era contribuir incisivamente para a elaboração e a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O processo de consolidação do Fórum Nacional DCA se dá concomitantemente à criação dos fóruns estaduais, e as estratégias políticas e operacionais foram pautadas tendo como referência “eixos comuns de trabalhos”, definidos como monitoramento das políticas públicas, fortalecimento dos conselhos e garantia das conquistas do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Constituição Federal.

Os fóruns estaduais passaram a incorporar a estrutura do Fórum Nacional a partir de 1995, o que levou à reformulação do estatuto e à elaboração da Carta de Princípios do Fórum Nacional DCA. Como resultado desse processo, ocorreu o fortalecimento do projeto político comum, que tem como perspectiva a articulação do controle e da fiscalização das políticas públicas, com base nas especificidades e realidades locais.

Nestes últimos treze anos, destacam-se, entre as ações do fórum, a atuação política para a criação e a implantação dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, em âmbito nacional, estadual e municipal, a articulação e a mobilização para a realização das conferências nacionais dos direitos da criança e do adolescente, o monitoramento do Congresso

Nacional para garantir coerência entre os projetos relativos à criança e ao adolescente e as diretrizes estabelecidas pelo estatuto.

No primeiro semestre de 2002, o Fórum Nacional DCA realizou cinco oficinas regionais com o objetivo de definir estratégias de articulação para implementação das ações do Pacto pela Paz, bem como de identificar as reais condições de funcionamento dos fóruns, dos conselhos e dos fundos estaduais de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

As oficinas regionais constituíram um espaço de troca de experiência entre os Estados e favoreceram a interlocução entre fóruns estaduais e o Fórum Nacional DCA. É importante destacar que o principal resultado dessas oficinas foi a rearticulação de alguns fóruns, a criação do FDCA de Sergipe e de Rondônia e a definição de ações no âmbito dos Estados e das regiões para implementação do Pacto pela Paz.

O Fórum Nacional DCA promoveu ainda uma oficina nacional com o objetivo de avaliar e definir estratégias para a implementação do Plano Nacional de Combate à Exploração Sexual contra a Criança e o Adolescente, que culminou com a criação de um comitê nacional, constituído por representantes de organizações da sociedade civil, de organismos internacionais, do Ministério Público e dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A criação do comitê constituiu um importante marco para o encaminhamento da luta pela prevenção e pelo combate à exploração sexual contra a criança e o adolescente.

Com vistas em contribuir com a inserção de proposta, que assegure a garantia dos direitos da criança e do adolescente no planejamento das ações governamentais e atendendo a um conclave do governo Lula à sociedade civil, o Fórum Nacional DCA participou ativamente da elaboração do Plano Plurianual 2004–2007 (PPA) do governo federal, apresentando uma série de proposições que pudessem contribuir para o direcionamento das políticas públicas para a promoção da inclusão social e a garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Esse conjunto de propostas, baseadas no Pacto pela Paz, serviu também de subsídio para as entidades e fóruns estaduais DCA filiados participarem do processo do PPA nos Estados. As propostas foram

distribuídas em cinco programas e trinta e uma ações, e algumas delas já estão implantadas, mas precisam ser ampliadas, e outras são novas, decorrentes de amplo processo de discussão na IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

### Considerações finais

Na área social, o governo Lula não tem apontado para mudanças e rupturas efetivas com os pressupostos do governo liberal de FHC<sup>2</sup>, se considerarmos a implementação de políticas que assegurem e ampliem direitos de amplos setores da população em situação de exclusão e de vulnerabilidade social e que estabeleçam um modelo de proteção social para o enfrentamento das desigualdades. O que se observa é uma tendência à continuidade da política econômica neoliberal, expressa na fragmentação, focalização e sobreposição das ações das políticas públicas.

Por outro lado, temos observado na sociedade brasileira uma fragmentação das lutas sociais e, por conseguinte, uma diluição das demandas, o que acaba por provocar um enfraquecimento dos movimentos sociais organizados. O movimento de defesa de direitos da criança e do adolescente e, especificamente, o Fórum Nacional DCA precisam estar articulados aos demais movimentos sociais para contribuir de fato para a mudança de rumos do governo Lula. É necessário, portanto, uma articulação com as lutas mais gerais, em defesa das políticas sociais e pela universalização do acesso aos direitos sociais, tendo como referência princípios de justiça social, liberdade e centralidade na democracia enquanto socialização da riqueza socialmente produzida.

Nesse contexto, os fóruns nacional e estaduais de defesa de direitos da criança e do adolescente possuem um papel estratégico na luta por mudanças efetivas na situação das maiores vítimas da desigualdade que permeia a nossa sociedade: a criança e o adolescente. Faz-se necessária a incorporação de estratégias que mais bem direcionem suas ações na

---

2. A autora refere-se ao ex-presidente, Fernando Henrique Cardoso.



atual conjuntura, tendo como critério de escolha o pouco avanço alcançado desde a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, como, por exemplo, nas medidas socioeducativas. Não se trata de abandonar os demais eixos incorporados historicamente, mas agregar a eles um escopo, um “mote” que passe a nortear suas ações.

Uma outra estratégia que deve ser incorporada à dinâmica de organização do Fórum Nacional DCA é o maior envolvimento das entidades e dos fóruns estaduais no encaminhamento permanente das ações que compõem a agenda política, com a criação de grupos de trabalhos e de comissões, estabelecendo-se tarefas específicas, com prazos e objetivos claros. Essa dinâmica pode contribuir para um melhor aproveitamento das contribuições das entidades para as ações que possuem maior acúmulo e afinidade. Essa estratégia permite ainda uma democratização na gestão do Fórum Nacional DCA, na medida em que compartilha poder e o fortalece como espaço de articulação e pactuação.

Torna-se imperativo que se discuta o financiamento dos fóruns nacional e estaduais mediante elaboração de uma política que assegure os recursos necessários à implementação das ações, porém sem comprometer sua autonomia política.

Por último, faz-se necessário ressaltar o papel do Fórum Nacional DCA em articulação com os fóruns estaduais na implementação das ações que garantam a luta pelo cumprimento das determinações da Constituição Federal que definem a criança e o adolescente como *prioridade absoluta* da formulação e da execução de políticas públicas.

# Assistência social no contexto das políticas públicas: focalização vs. universalização na integração de programas e projetos sociais<sup>1</sup>

Potyara Amazoneida P. Pereira<sup>2</sup> e Rosa Helena Stein<sup>3</sup>

Este artigo pretende dar destaque ao recente debate sobre uma velha questão: a antinomia entre os princípios e objetivos *universais* e *seletivos*, presentes nos processos decisórios das políticas públicas<sup>4</sup>.

---

1. O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), membro do Conanda e do Secretariado do Fórum Nacional DCA, solicitou às professoras Potyara Pereira e Rosa Stein o presente ensaio, com o objetivo de contribuir para as discussões referentes à V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

2. Assistente social, advogada, mestre e doutora em sociologia, com pós-doutorado em política social na Universidade de Manchester, Grã-Bretanha. Professora do Departamento de Serviço Social e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (Neppos/Ceamy/UnB).

3. Assistente social, mestre em política social, professora do Departamento de Serviço Social/UnB e aluna do Programa de Doutorado do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac/ICS/UnB).

4. Política pública faz parte dos temas novos dos estudos da política, destacando-se por seu caráter interventivo na realidade e por indicar a postura ativa do Estado diante das demandas e necessidades sociais. Entre as políticas públicas mais conhecidas, destaca-se a política social e econômica e, dentro da política social, a assistência social ocupa um lugar próprio, ao lado da saúde, da educação, da previdência, entre outras. Assim, neste artigo, ao se tratar de política pública e de política social, automaticamente, está se abordando política de assistência social.

Efetivamente, nas últimas décadas, vêm ganhando ênfase recomendações que, em nome da eficiência e da racionalização do gasto governamental, a política pública de assistência social deve ser seletiva e focalizada na pobreza extrema. Em vista disso, faz-se necessário dimensionar o conteúdo dos referidos princípios e objetivos, bem como as suas implicações políticas. É o que será feito a seguir, com base na identificação da origem dos dois conceitos, dos seus significados e das suas relações com os direitos de cidadania social.

### Origem dos conceitos

As políticas públicas tornaram-se objeto de interesse intelectual e político, no rastro da notável expansão do intervencionismo estatal, a partir da Segunda Guerra Mundial, fato que tornou o campo da política mais complexo. É que esse campo deixou de se ater aos clássicos temas como *eleições*, *partidos*, *instituições*, *governo* (ou o que na língua inglesa é denominado *politics*), para englobar aspectos que indicam ações coletivas (ou *policies*), engendradas por uma gama de interesses em jogo, tendo como referência a satisfação de necessidades sociais. Daí, a estreita relação que se estabeleceu entre políticas públicas e direitos sociais, conquistados por movimentos democráticos no curso do século XX. O princípio da *universalidade* é o que melhor contempla e exige essa relação, uma vez que a política social pública do segundo pós-guerra caracterizou-se como instrumento de concretização desses direitos.

Foi nesse período que, nas democracias avançadas, o Estado capitalista passou a desempenhar o papel de regulador da economia e da sociedade, constituindo a principal fonte de provisão e de financiamento do bem-estar social. Tal Estado apoiava-se nas recomendações de John Maynard Keynes<sup>5</sup>, no que se refere à sua intervenção na

---

5. Importante economista inglês da primeira metade do século XX, pioneiro das teorias macroeconômicas.

economia, para assegurar altos níveis de atividade econômica, de consumo e de emprego, e também nas de William Beveridge<sup>6</sup>, que recomendava a construção de um sistema de seguridade social que contemplasse, além dos seguros, de natureza contributiva, a assistência social, de natureza distributiva.

As referidas recomendações materializaram-se em medidas como: compromisso com o pleno emprego, introdução e ampliação de uma série de serviços sociais de caráter universal e estabelecimento de uma rede de segurança que garantisse às pessoas socialmente vulneráveis a manutenção de padrões de vida acima de uma linha condigna de pobreza.

A política social desse período ultrapassou, portanto, a tradicional preocupação com a indigência e com a manutenção da ordem pública, passando a fazer parte de um conjunto de direitos e deveres, proporcionado não só pelo aumento do gasto público na área social, mas também pela ampliação da articulação do Estado com a sociedade. Dessa forma, as políticas desenvolvidas assumiram conotação histórica, institucional e normativa, que as diferenciava das fórmulas anteriores de combate à pobreza, caracterizadas pela ausência de direitos.

Assim, ao mesmo tempo em que tais políticas procuravam viabilizar direitos sociais, criavam condições para o pleno exercício dos direitos individuais (civis e políticos), garantindo aos cidadãos acesso aos meios de trabalho e participação política. Isso explica por que os direitos sociais, concretizados por políticas públicas, são considerados direitos de *crédito* do cidadão em relação ao Estado e dever de *prestação* dos poderes públicos às legítimas demandas e necessidades sociais (direito à saúde, ao trabalho, à educação, à assistência).

Entretanto, a partir dos anos 1970, ocorreram mudanças no processo de intervenção pública, provocadas por uma crise sem precedentes na economia capitalista mundial. Esse fato acarretou uma crise de

---

6. Político inglês que se notabilizou por organizar, em plena Segunda Guerra Mundial, um sistema unificado de seguridade social na Grã-Bretanha, que serviu de referência para outros países, e também para o Brasil.

confiança na viabilidade do “Estado Social”<sup>7</sup>, à medida que os eixos considerados precondições para seu funcionamento (Estado-nação soberano; sindicatos fortes; relações de trabalho bem definidas e institucionalizadas; salários amparados legalmente; pleno emprego) já não mais o sustentavam. Em vista disso, no início dos anos 1980, passaram a ganhar visibilidade as teses neoliberais, hoje hegemônicas, referentes às políticas públicas, cujo receituário está contido no conjunto de reformas dos sistemas de proteção social, orientado para a sua privatização, fragmentação, focalização e criação de programas sociais e de emergência, dirigidos à população ou a grupos “carentes” (Stein, 2000). No centro dessa orientação está a desarticulação dos direitos sociais, ressuscitando antigos procedimentos de ajuda mútua, com base na solidariedade, pelo prisma de uma nova “divisão social do bem-estar”.

Assim, se a garantia de direitos sociais, como direitos de cidadania, alcançou, entre os anos 1940 e 1970, patamares elevados nas democracias avançadas, isto é, sob a forma de políticas sociais de caráter universal, o que diríamos desse processo na América Latina e, em especial, no Brasil, onde a conquista formal de direitos sociais é ainda mais recente?

No Brasil, antes mesmo de se consolidar um modelo institucional capaz de proporcionar um padrão de proteção social universal, fortaleceram-se estratégias focalistas e discriminadoras de atenção a situações de vulnerabilidade, orientadas pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Trata-se, tal focalização, de uma tradução dos vocábulos ingleses *targeting* ou *target-oriented*, oriundos dos Estados Unidos e adotados pelos governos conservadores europeus, principalmente na Inglaterra, com Margareth Thatcher, os quais conceberam a pobreza como um fenômeno *absoluto*

---

7. Sinônimo de Estado de Bem-Estar ou de Estado Providência, preferencialmente usado neste trabalho por não conter na sua denominação a idéia de que o Estado capitalista ampliado, envolvido em várias demandas sociais, praticava ou pratica efetivamente o bem-estar.

e não *relativo*, com todas as implicações que tal concepção acarreta: restrição do papel do Estado na proteção social; apelo à generosidade dos ricos e afortunados para ajudar os mais pobres; ênfase na família e no mercado como principais agentes de provisão social; proclamação da desigualdade social como um fato natural. E mais: significou desviar a atenção política da satisfação das necessidades sociais – em virtude do seu caráter complexo e multideterminado – para a adoção de soluções técnicas tidas como inovadoras, aparentemente neutras e facilmente controláveis.

### Significado da universalidade e da seletividade no contexto das políticas públicas

Uma razão histórica fundamental para a adoção do princípio da *universalidade* foi o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços, que, por serem públicos, são *indivisíveis* e deveriam estar à disposição de todos. Não discriminar, por essa perspectiva, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade, que humilhem, envergonhem, estigmatizem e rebaixem o *status* de cidadania de quem precisa de proteção social pública. Significa também não encarar a política pública (especialmente a assistência social) como *fardo* governamental ou *desperdício* a ser cortado a todo o custo. Além disso, uma outra justificação histórica importante para a adoção desse princípio decorreu da descoberta feita por várias forças sociais, em luta pela democracia, da idéia de *prevenção* nele contida.

A prevenção, na verdade, foi uma bandeira levantada por reformadores sociais britânicos, no início do século passado, conhecidos como socialistas fabianos<sup>8</sup> (entre os quais William Beveridge), que, em articulação com o Partido Trabalhista inglês, exigiam mudanças no trato da questão

---

8. Esses socialistas pertenciam, originalmente, à Sociedade Fabiana (*Fabian Society*), assim denominada em homenagem a um cônsul romano chamado Quinto Fábio Máximo. Mas, a partir de 1889, o fabianismo passou a se identificar com o socialismo reformador britânico.

social realizado pelos governos liberais. Foram também tais socialistas que fundaram uma universidade hoje famosa – a London School of Economics –, para subsidiar suas propostas econômicas e sociais com estudos e pesquisas, retirando-as, assim, do terreno simplório do senso comum e do bom senso, hoje revalorizado por governos pragmáticos.

Associando a prevenção ao princípio da universalidade, o conceito de direitos sociais se impôs como antídoto a toda sorte de agressões e constrangimentos impingidos aos pobres, no processo de satisfação de suas necessidades básicas, e como arma de luta coletiva por melhores condições de vida e de cidadania.

Todavia, em virtude da complexidade da operacionalização desse princípio em sociedades de classe e da prevalência da concepção da política social como receita técnica de governo e compensação de “dívidas” sociais acumuladas, o princípio da *seletividade* se sobrepôs ao da universalidade, reforçado pelo retorno do pensamento liberal nos fins dos anos 1970.

Entretanto, como a seletividade ainda permite a interpretação de que os governos devem concentrar suas preocupações nas necessidades sociais e não na rentabilidade econômica privada, identificando grupos sociais particulares para melhor atendê-los, tal seletividade mudou de nome e de intenção. Passou a chamar-se *focalização na pobreza*, sob a alegação, difundida pelo Banco Mundial, de que é a forma mais eficiente e racional de alocação de recursos escassos.

A discussão teórica prévia à colocação em vigor de programas universalistas ou seletivos versa, em sua maior parte, sobre o princípio da equidade<sup>9</sup> na distribuição dos serviços e transferências de bem-estar.

---

9. Embora etimologicamente *equidade* possa ser considerada como sinônimo de *equanimidade*, isto é, a disposição para reconhecer imparcialmente o direito de cada um, a equidade como um conceito orientador das políticas públicas progressistas tem mais a ver com um antigo preceito de Marx, qual seja: numa sociedade de classe todo direito igual tem efeitos desiguais, “porque consiste na aplicação de uma regra única a homens diferentes que, de fato, não são nem idênticos e nem iguais. Sendo assim, o direito igual [típico do direito burguês] é uma violação da igualdade e da justiça”. Por isso, dizia Marx (1975): “De cada um segundo as suas capacidades e a cada um segundo as suas necessidades”.

Os enfoques, porém, não são uniformes. Numa primeira visão, considera-se que a atuação pública deve ser seletiva não só em razão de critérios redistributivos e igualitaristas, mas porque é mais efetiva no enfrentamento das situações de pobreza e exclusão. E a isso ainda se acrescentam argumentos “técnicos” e de eficácia gerencial dos programas a serem desenvolvidos.

Como explica Moreno (2000), argumenta-se que na implantação de políticas públicas devem-se observar critérios de seletividade para assegurar que o acesso a elas corresponda aos grupos sociais previamente selecionados, os quais deveriam dispor de uma “vantagem comparativa” ou “discriminação positiva” em relação àqueles cidadãos em melhores situações socioeconômicas e que possam buscar os serviços sem a “ajuda” dos recursos públicos. Em síntese, significa garantir que os subsídios públicos cheguem aos cidadãos necessitados, sem que deles se apropriem, “indevidamente”, os grupos menos necessitados.

A segunda visão baseia-se no reconhecimento de que as políticas universais, dirigidas à melhoria das condições de vida dos cidadãos “precários”<sup>10</sup>, podem beneficiar setores da classe média (“efeito Mateus”<sup>11</sup>). Entretanto, considera-se que a longo prazo esse efeito contribui para consolidar o círculo virtuoso da grande coalizão do bem-estar. Quer dizer, ainda que os programas universais suponham um *plus* de bem-estar para aqueles cidadãos que já estão, comparativamente, em melhores condições socioeconômicas, pode-se dizer igualmente que a aliança entre as classes médias e as classes menos favorecidas fortalece a intervenção pública na manutenção do Estado Social. Isso, por sua vez,

---

10. Termo utilizado por Moreno (2000) para designar a condição de precariedade relativa à ausência de oportunidades vitais, que impedem o desenvolvimento integral e participativo dos cidadãos que a sofrem, isto é, cidadãos em situação de necessidade.

11. Alusão à passagem do Evangelho de Mateus de que “... ao que tem, se lhe dará e terá em abundância, mas ao que não tem será tirado até mesmo o que tem” (13:12). Os setores sociais com maiores recursos e com melhores instrumentos para sua apropriação se beneficiam desproporcionalmente de programas e políticas freqüentemente desenhados para as classes mais empobrecidas.



beneficia também as classes empobrecidas, possibilitando uma aliança interclassista de apoios e benefícios mútuos.

Mas, além da discussão teórica sobre a equidade da distribuição por critérios seletivos ou universais, os decisores públicos (*policy-makers*) podem preocupar-se, preferencialmente, com a formulação de alternativas de índole prática para a realização de análises e propostas relativas ao ciclo das políticas públicas. Seu enfoque responde, em muitos casos, a uma estratégia de legitimação pelos resultados obtidos e, em particular, em respeito à qualidade na prestação dos serviços.

Considera-se que tais processos legitimadores têm sido preponderantes em relação aos tradicionais, baseados exclusivamente na ideologia, relacionando-se, portanto, a condutas eleitorais mais preocupadas com a valorização de resultados concretos e tangíveis da ação governamental. Dessa forma, os argumentos a favor ou contra o “universalismo” ou a “seletividade” levam cada vez mais em consideração a sua viabilidade e os efeitos produzidos por sua aplicação, o que distorce a natureza da política.

O fato é que tanto um critério como outro podem compartilhar o objetivo de garantir um nível mínimo de auto-suficiência material aos cidadãos “precários” na construção de redes de proteção social. Porém, alerta Moreno (*ibidem*), os instrumentos para alcançar tal objetivo podem diferir tanto para programas universais como seletivos quando se levam em consideração questões relativas à gestão das políticas públicas, tais como os efeitos indesejáveis ou colaterais que podem decorrer de sua implantação.

Essa é a razão de estudos da Cepal (1989, 1995) defenderem uma concertação estratégica entre os princípios da universalidade e da seletividade, propondo, entre ambos, um reforçamento mútuo, por uma perspectiva *conjuntiva*, diferentemente da ótica *disjuntiva*, baseada na seleção do gasto social, defendida pelo Banco Mundial, apesar de esta última estar exercendo maior influência (Pereira, 2002).

Portanto, por uma perspectiva mais pragmática, argumenta Ruíz-Huerta (2002), as iniciativas têm buscado responder a uma interrogação básica: como minimizar os indicadores de pobreza com uma

dotação de recursos escassa? A resposta a essa interrogação tem-se manifestado na tentativa de concentrar os benefícios do gasto público nos segmentos mais empobrecidos por meio das atuações mais focalizadas (*targeting*).

Dessa forma, a seletividade ancorada na equidade – visando identificar necessidades particulares para mais bem atendê-las – foi substituída por uma seletividade iníqua, concentrada na defesa dos gastos sociais, que exige das políticas sociais (em particular da assistência) a criação de estratégias que rebaixem as necessidades humanas à sua mísera expressão, para diminuir as despesas do Estado. Ou, em outras palavras, a seletividade, que poderia manter relações dinâmicas com a universalização, transformou-se em focalização, como um princípio antagônico a esta, como será visto a seguir.

## Implicações

Do ponto de vista operacional, verifica-se que, em alguns países, a substituição de programas universais por outros mais seletivos tem reduzido a eficácia das políticas contra a pobreza. Entre os pontos críticos, destacam-se aqueles referentes: a) ao problema da identificação correta das necessidades de cada grupo e à hierarquização das situações, de acordo com os objetivos estabelecidos; b) ao aumento considerável dos custos administrativos, que supõe a necessária coleta de informações para identificar os destinatários potenciais dos programas, o que pode supor uma clara desvantagem em relação aos programas universais à medida que, quanto mais se quer diferenciar os beneficiários, maiores são os custos; c) à possível geração de efeitos de segunda ordem, como o assistencialismo, que pode reforçar as cadeias de dependência a ele ou às “armadilhas da pobreza”.

Conseqüentemente, do ponto de vista político, verifica-se que, nos mecanismos de controle das políticas sociais focalizadas, estão vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios *testes de meios* (comprovação de pobreza), a *fraudemania* (mania de fraude em relação aos pobres), *condicionalidades* ou *contrapartidas*, como se o alvo

da proteção tivesse alguma *falta* pessoal a expiar e o *estigma*, rebaixador do *status* de cidadania. Todos esses mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluído o máximo possível de demandantes, para aliviar as despesas governamentais com áreas “improdutivas”. Os eleitos, por sua vez, são efetivamente tratados como *faltosos*, que, como tais, devem transformar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde) em contrapartidas, ditadas e cobradas pelos agentes responsáveis pela sua inadimplência involuntária. Tem-se aí uma inversão perversa e arrogante no campo de uma política social desvirtuada. Os pobres, que são credores de uma dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas dessa dívida.

Mas é essa inversão que justifica o fato historicamente conhecido de aos pobres serem oferecidos benefícios e serviços de pior qualidade ou insuficientes, pois, como já foi visto, suas necessidades humanas são rebaixadas ao nível da sobrevivência pelo princípio da focalização. E por trás desses procedimentos está a concepção equivocada da política social como *resíduo*, e não como investimento social.

Há, por conseguinte, mais riscos de fracassos e irracionalidades nas políticas sociais focalizadas do que nas universais, porque elas: a) estão dissociadas do objetivo de extensão da cidadania aos mais pobres; b) transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam os seus portadores; c) valem-se da ausência de poder de pressão social dos necessitados para oferecer-lhes benefícios e serviços de baixa qualidade; d) desqualificam as políticas sociais como meios que são de ampliação da cidadania; e) funcionam como cadeias de dependência porque não liberam os pobres da situação de privação; f) aumentam a pobreza porque, ao deixarem no desamparo grupos sociais não focalizados, mas suscetíveis ao empobrecimento, contribuem para o seu empobrecimento.

## Perspectivas

Parafrazeando Abrahamson (1992), pode-se dizer que a sociedade brasileira vem convivendo com o paradoxo de não perder a esperança diante de um horizonte de pesadelos, dada a ausência de respostas efetivas às crescentes e legítimas demandas por equidade e justiça.

Nesse contexto, a assistência social tem um papel fundamental e estratégico de contribuir para a universalização das políticas públicas em seu conjunto, dada a sua particularidade genuinamente interdisciplinar e intersetorial. É que essa particularidade lhe confere possibilidades ímpares de estabelecer interfaces e coalizões com as demais políticas públicas – econômicas e sociais –, seja no âmbito da legislação, dos planos governamentais, das instituições de bem-estar, seja no terreno da execução de programas, projetos e serviços (Pereira, 2003), em favor da equidade. É a assistência social, em síntese, que tem maiores possibilidades de servir de canal de denúncia da extensão e da profundidade das iniquidades – geradas não só por mudanças estruturais, mas principalmente pela incúria dos governos – e de permitir a transformação de velhos problemas sociais, naturalizados, em questões que ocupem a agenda pública nacional.

O desafio que está posto no processo de concertação de decisões, programas e projetos localiza-se não só no reconhecimento das necessidades sociais, como critério prioritário para o acesso aos benefícios, serviços, programas e projetos<sup>12</sup>, ou seja, de todos aqueles que se encontram em situação de pobreza, mas também no esforço pela ampliação de sua abrangência, em contraposição ao critério da racionalização dos gastos.

Assim, contrariando as interpretações da focalização puramente como uma “tecnologia” ou como questão de “bom senso” (por aumentar a eficiência do gasto social e livrar o país dos altos índices de miséria), reiteramos o caráter ideológico e ineficaz desse princípio.

---

12. Para acompanhamento dos direitos implementados pela Política Nacional de Assistência Social, ver Boschetti, 2003.

E, como já diziam os velhos reformadores ingleses, o atual desafio das políticas sociais não reside na escolha de programas universais ou seletivos, mas em criar uma infra-estrutura de serviços universais (saúde, educação, emprego, por exemplo) para servir de base fecunda ao desenvolvimento de políticas sociais particulares que não estigmatizem os seus destinatários e não rebaixem o seu *status* de cidadania.

## Bibliografia

- ABRAHAMSON, Peter. Welfare pluralism: towards a new consensus for a European social policy? In: *The mixed economy of welfare*. Leicestershire: Greet-Britain, Ed. Cross National Research Papers, 1992.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2ª ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.
- CEPAL. *Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina*. LC/R. 852, 26 de dezembro de 1989.
- CEPAL. Focalización y pobreza. *Cuadernos de la CEPAL*, 71. Santiago de Chile, 1995.
- MARX, Karl. Crítica del programa de Gotha. In: Marx & Engels. *Obras escogidas*, tomo II, Madri: Ayuso, 1975.
- MORENO, Luis. *Ciudadanos precarios. La "ultima red" de protección social*. Barcelona: Ariel, 2000.
- PEREIRA, Potyara A. P. As interfaces da assistência social: destaque à relação com a política de transportes. *Ser Social. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social*, nº 12, p. 245-258, janeiro-junho de 2003. Departamento de Serviço Social/Universidade de Brasília. Política de Assistência Social.
- PEREIRA, Potyara A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- PEREIRA, Potyara A. P. *et al.* Os percalços dos benefícios eventuais regidos pela LOAS. *Cadernos do CEAM*, nº 11, ano III, outubro de 2002. Conflitos de interesses e a regulamentação da Política de Assistência Social. NEPPoS/UnB.

RUÍZ-HUERTA, Jesús. Las políticas contra la pobreza en la OCDE: eficacia, equidad y control democrático. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: 8-11 de outubro de 2002.

STEIN, Rosa H. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. *Ser Social. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social*, nº 6, janeiro-junho de 2000. Departamento de Serviço Social/Universidade de Brasília. Questão Social e Serviço Social.

STEIN, Rosa H. Concepções de desenvolvimento que referenciam as políticas sociais na América Latina. *Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social*, v. 8, ano XIV, p. 25, julho-dezembro de 2001. NEPPoS/CEAM/UnB. Série Política Social em Debate.

## LEIA TAMBÉM



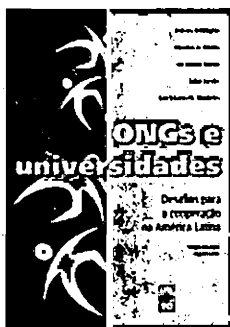
### Racismo no Brasil

Giralda Seyferth, Maria Aparecida Silva Bento, Maria Palmira da Silva, João Baptista Borges Pereira, Maria de Lourdes Siqueira, Valter Roberto Silvério, Maria Aparecida da Silva, Joaquim Barbosa Gomes

Co-edição com Abong, Ação Educativa e Anped

ISBN 85-85663-86-3 • 144 páginas • 16 x 23 cm

Este livro traz oito artigos sobre conceitos de raça, etnia e nação na história do pensamento ocidental, os efeitos paradoxais da globalização no estímulo aos grupos de afirmação e as políticas de ação afirmativa e conquistas mais recentes da sociedade organizada no enfrentamento do racismo. É material de referência para o combate à discriminação racial.



### ONGs e universidades

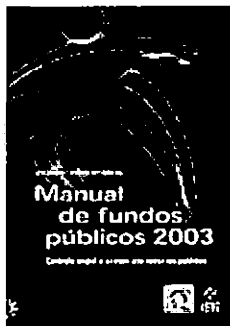
Desafios para a cooperação na América Latina

Anthony Bebbington, Francisco de Oliveira, Ilse Scherer-Warren, Leilah Landim e Luiz Eduardo W. Wanderley

Co-edição com Abong

ISBN 85-85663-75-8 • 148 páginas • 16 x 23 cm

Este livro reúne cinco textos elaborados para o seminário "Estudos e pesquisas sobre as organizações não-governamentais na América Latina: situação e perspectivas", com o objetivo de ampliar os conhecimentos sobre o papel das ONGs, sua relação com instituições acadêmicas e seu impacto social.



### Manual de fundos públicos 2003

Controle social e acesso aos recursos públicos

Co-edição com Abong/PAD

ISBN 85-7596-009-1 • 232 páginas • 16 x 23 cm

Neste livro você vai encontrar a descrição dos recursos públicos disponíveis para o trabalho das entidades envolvidas no campo do desenvolvimento social e humano no Brasil e as formas de acesso a eles. O levantamento foi produzido pela Abong em parceria com o Processo de Articulação e Diálogo – PAD, que reúne as agências ecumênicas européias e seus parceiros no Brasil.

## LEIA TAMBÉM



### Desenvolvimento e direitos humanos

Diálogos no Fórum Social Mundial

Co-edição com Abong

ISBN 85-85663-99-5 - 176 páginas - 16 x 23 cm

Este livro oferece uma revisão histórica dos valores de justiça social ao tratar das discussões realizadas no Fórum Social Mundial 2002 sobre as questões econômicas, políticas, sociais e culturais, determinantes da desigualdade social presente na América Latina. Apresentando diferentes perspectivas de desenvolvimento, é, certamente, importante referência de leitura para aqueles que se preocupam com o futuro da América Latina e sua valorização no cenário internacional.



### Manual de administração jurídica, contábil e financeira

Para organizações não-governamentais

Co-edição com Afinco, Abong e IIEB/Padis

ISBN 85-7596-008-3 - 208 páginas - 16 x 23 cm

Trata de maneira simples e objetiva, acessível a todos, das questões jurídicas, trabalhistas, tributárias, contábeis e financeiras que afetam diretamente as organizações não-governamentais. Primeiro, discute os aspectos jurídicos fundamentais para toda associação e fundação: aspectos trabalhistas, tributários, convênios e contratos, títulos e qualificações diante do poder público, os incentivos fiscais, o estatuto social, as mudanças trazidas pelo Novo Código Civil etc. Em seguida, aborda questões básicas de organização administrativa, orçamentos e controle financeiro, atualizando conceitos que fortalecem as práticas gerenciais das ONGs. Este manual é um guia prático que visa colaborar para o desenvolvimento institucional das ONGs brasileiras. Concebido a partir de experiências práticas, é essencial àqueles que trabalham nas áreas administrativa e financeira das organizações. Um livro para se ter sempre por perto!





## Missão

Contribuir para a construção de um mundo mais solidário, justo e harmônico, publicando literatura que ofereça novas perspectivas para a compreensão do ser humano e do seu papel no planeta.

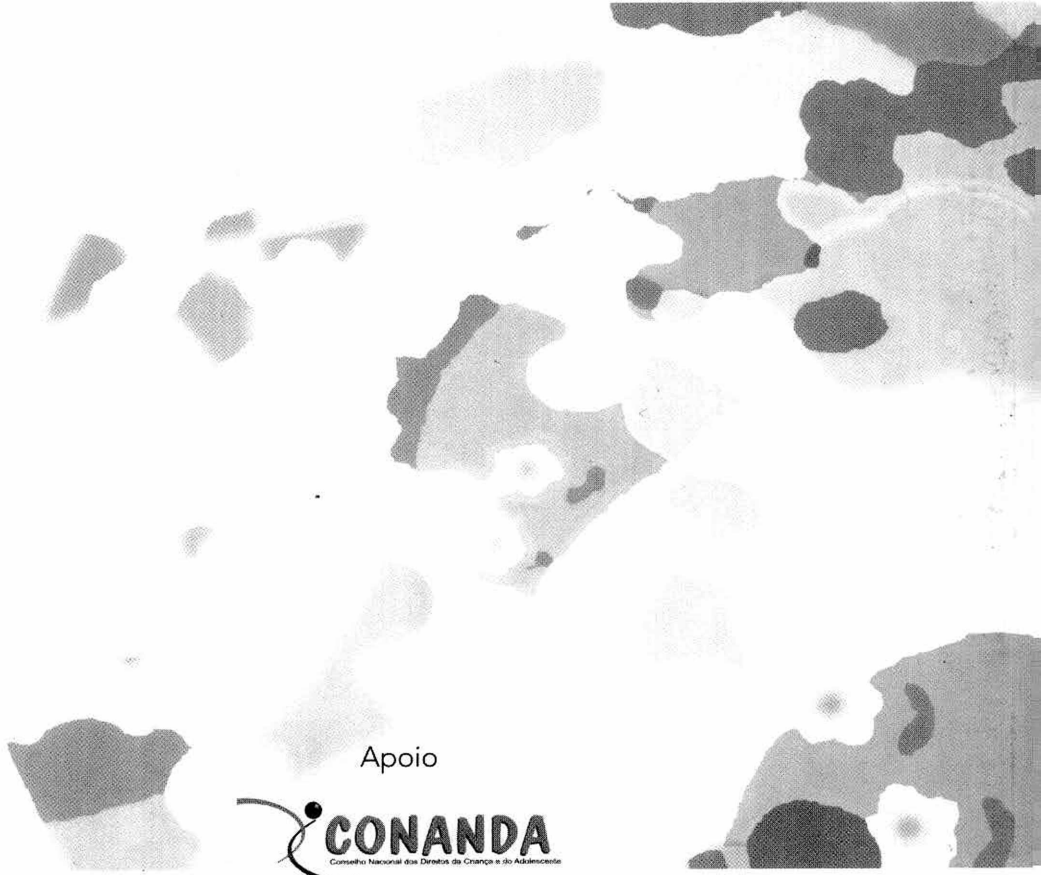
**A gente publica o que gosta de ler:  
livros que transformam!**



Impresso nas oficinas da  
Gráfica Palas Athena

Membros de organizações governamentais e não-governamentais, conselheiros tutelares, juízes, promotores e adolescentes de todo o país trataram de assuntos vitais para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, como, por exemplo, a falta de recursos públicos; as drogas na vida do adolescente; as medidas socioeducativas na construção do Pacto pela Paz; o papel do Fórum Nacional DCA no controle social de políticas públicas; as competências e os conflitos presentes na integração de Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares; o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes; a consolidação do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros.

Pretendemos que esses artigos, que retratam essa multiplicidade de óticas, possam servir de subsídio e também de incentivo a todas as pessoas atuantes na área da infância e adolescência para que continuem na incessante luta contra todas as formas de violência que marcam a vida de milhares de crianças e adolescentes no país e por cada vez mais recursos públicos e privados para essa área.



Apoio

