

CADERNO IV

CURSO AVANÇADO PARA CONSELHEIRO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE



FORMAÇÃO CONTINUADA PARA CONSELHEIROS TUTELARES E CONSELHEIROS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DO PARANÁ

SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
FORMAÇÃO CONTINUADA PARA CONSELHEIROS TUTELARES E CONSELHEIROS
MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DO PARANÁ

CADERNO IV
CURSO AVANÇADO
PARA CONSELHEIRO
MUNICIPAL DOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE

Direitos reservados desta edição por

Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social
Rua Jacy Loureiro Campos, sem número
Palácio das Araucárias – Centro Cívico
Curitiba-Pr – CEP: 80.530-915

Ilustração e Capa: Alexandre Nunes

Diagramação: Alexandre Nunes

Impressão: Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná

Dados internacionais de catalogação na publicação

Bibliotecária responsável: Neuza Lúcia Staub CRB 9/763

PARANÁ. Secretaria de Estado da Família e
Desenvolvimento Social.

Curso avançado para Conselheiro Municipal da
Criança
e do Adolescente. Caderno IV.
Curitiba, SEDS, 2013

ISBN -

1. Direitos – Crianças – Adolescentes. 2. Assistência –
Infância. I. Título. II. Paraná. Secretaria de Estado da
Família e Desenvolvimento Social.

CDD - 362.7

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

Carlos Alberto Richa

Governador do Estado do Paraná

Fernanda Bernardi Vieira Richa

Secretária de Estado da Família e Desenvolvimento Social

João Carlos Gomes

Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Édina Maria Silva de Paula

Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

Universidade Estadual do Centro Oeste

Reitor Aldo Nelson Bona

Universidade Estadual de Londrina

Reitora Nádina Aparecida Moreno

Universidade Estadual de Maringá

Reitor Júlio Santiago Prates Filho

Universidade Estadual do Norte do Paraná

Reitor Eduardo Meneghel Rando

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Reitor Paulo Sérgio Wolff

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Reitor Carlos Luciano Sant'Ana Vargas

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá

Diretor Mauro Stival



**EQUIPE DE
SISTEMATIZAÇÃO:**

Márcia Tavares dos Santos
Alison Regina Mazza
Carla Andréia Alves da Silva
Daniele de Fatima Taverna
Carimi Schweitzer Dalmolin

CONSELHO EDITORIAL DO CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA
PARA CONSELHEIROS TUTELARES E CONSELHEIROS DOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social

Titular: Carla Andréia Alves da Silva

Suplente: Daniele de Fatima Taverna

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Titular: Silmara Cristina Sartori

Suplente: Luis Felipe Cunha dos Santos Silva

Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

Titular: Márcia Tavares dos Santos

Suplente: Elvis Felipe Teixeira

Titular: Jimena Djauara Nunes da Costa Grignani

Suplente: Débora Cristina dos Reis Costa

Universidade Estadual de Maringá

Titular: Paulo César Seron

Suplente: Maricelma Bregola

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Titular: Selma Maria Schons

Suplente: Danuta Estrufika Cantóia Luiz

Universidade Estadual de Londrina

Titular: Silvia Alapanian

Vera Lúcia Tieko Suguihiro

Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá

Titular: João Roberto Barros Maceno

Suplente: Geseli Antunes Guimarães

Universidade Estadual do Norte do Paraná

Titular Antonio Donizete Dernandes

Suplente: André Luis Salvador

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Titular: Marize Rauber Engelbrecht

Suplente: Vera Lúcia Martins

Universidade Estadual do Centro-Oeste

Titular: Maria Fátima Balestrin

Suplente: Solange Cristina Rodrigues Fiuza



PALAVRA DA PRESIDENTE

Depois de 23 anos da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), infelizmente ainda são poucas as pessoas que conseguiram compreender sua complexidade, seu alcance e sua ideologia.

O prejuízo que isso causa para as crianças e adolescentes do Brasil será cobrado pela história, porque a nossa geração não está preparada para atuar de forma a garantir que os Direitos Humanos, ou seja, a dignidade da pessoa humana, ou ainda, em outras palavras, os direitos naturais que todo ser humano é portador ao nascer, sejam colocados em prática, garantindo que essa parcela mais vulnerável da população esteja a salvo de violações.

Nessa perspectiva, o projeto de formação continuada para Conselheiros Tutelares e Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, que o CEDCA proporciona junto com outros ilus-

tres parceiros, pretende, de maneira clara e objetiva, que mais e mais pessoas, principalmente aquelas que estão na linha de frente no atendimento e na formulação das políticas públicas, sejam preparadas para serem agentes transformadores dessa sociedade que aí está e ainda não compreendeu seu papel.

Mais que conteúdo programático, se as pessoas conseguirem perceber qual é a dimensão de seu papel nesse contexto, a criança e o adolescente do Brasil um dia vai perceber que homens e mulheres valorosos foram atrás para se aperfeiçoarem e darem o melhor de si, a fim de fazer com que a garantia dos direitos se tornassem uma realidade.

Que o sentimento de dever cumprido possa permear a alma de cada um e cada uma que participou dessa capacitação!

Édina Maria Silva de Paula



PALAVRA DA SECRETÁRIA

O conhecimento da lei que rege as relações da sociedade brasileira com as crianças e os adolescentes é fundamental para a compreensão dos nossos deveres e obrigações para com aqueles que estão iniciando suas vidas, ainda tão dependentes do nosso amparo. E o Conselho Tutelar tem um papel fundamental neste processo.

Hoje a garantia de direitos está entre os objetivos fundamentais do Governador Beto Richa, genuinamente comprometido com a qualidade de vida da nossa gente, e principalmente das nossas crianças e adolescentes.

Sempre entendemos que valorizar e ampliar a defesa dos direitos da criança e do adolescente, como

instrumento de promoção social que beneficia diretamente não somente neste segmento, mas a seus pais e outros agentes de desenvolvimento social, é a política correta para mudar índices ruins de nossa realidade.

Estes instrumentos de mudança também passam pela qualificação e capacitação continuada de todos os atores do sistema de garantia de direitos. Ela passa pelas mãos valorosas dos nossos conselheiros tutelares e conselheiros de direitos.

Boa leitura e um bom aprendizado.

Fernanda Richa



Editorial **17**

Disciplina 01 **18**
A Compreensão da Infância
e da Juventude através da História



Disciplina 02 **40**
Sistema de Garantia de Direitos
e as Normativas Nacionais



Disciplina 03 **60**
O Sistema Socioeducativo



Disciplina 04 **80**
Violações de Direitos e Violências



Disciplina 05 **104**
Diagnóstico e Planejamento para
o Enfrentamento das Violações de Direitos



Disciplina 06 **126**
Políticas Públicas e Delimitação de Parâmetros de Qualidade
para a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente



PARANÁ
GOVERNO DO ESTADO

EDITORIAL

O Conselho Editorial do Curso de Capacitação de Conselheiros na Área da Infância e Adolescência faz chegar aos Conselheiros de Direitos o quarto dos cinco Cadernos que compõem o material didático do curso destinado aos conselheiros que atuam na área da infância e adolescência no Estado do Paraná. Este Caderno é referente ao Curso Avançado para Conselheiros de Direitos, sendo que os demais cadernos são, respectivamente, os referentes ao Curso Inicial para Conselheiros Tutelares (Caderno 01), Curso Inicial para Conselheiros de Direitos (Caderno 02), Curso Avançado para Conselheiros Tutelares (Caderno 03) e, por fim, um último caderno com as orientações metodológicas do Programa de Capacitação como um todo.

Se no Caderno 01, referente ao Curso Inicial, o Conselhei-

ro de Direitos encontrou as discussões básicas relacionadas à prática cotidiana no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, aqui ele encontrará discussões mais específicas sobre cada um dos grandes temas em discussão na atualidade daqueles que defendem os direitos das crianças e adolescentes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, cada um dos seis textos aborda um dos temas do Curso Avançado para Conselheiros de Direitos. Eles foram encomendados às Universidades parceiras da Secretaria Estadual da Família e Desenvolvimento Social (SEDS) e do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR) na execução do Curso, e elaborados por profissionais com larga vivência na área. Mesmo assim, não se pro-

põem a ser nem uma abordagem completa, nem definitiva sobre os temas tratados.

O leitor poderá observar que cada um dos textos possui estrutura própria e independente, uma vez que a intenção não foi a elaboração de um material didático único e seqüencial, mas a existência de um texto de apoio, instrumento norteador, que oriente o debate de sala de aula, que inspire questionamentos e que permita uma unidade básica dos cursos ministrados em todo o Estado.

Da mesma maneira que no Caderno 02, cada um dos textos apresenta, ao final, exercícios, questões para reflexão, indicações de livros, sites, filmes e documentários, que podem ampliar e enriquecer o conhecimento dos conselheiros sobre o tema estudado, sem obviamente, esgotá-lo.

Para além de se constituir em um apoio aos cursistas, o material didático aqui apresentado é também um esforço

de sistematização sobre temáticas que são específicas dos agentes que atuam na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, foi pensado para abordar de maneira simples questões complexas, o que se constituiu em grande desafio para todos os envolvidos.

Avançando na difícil tarefa de consolidação de um programa de formação permanente dos atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, desejamos que este material também seja útil como apoio aos Conselheiros de Direitos em sua árdua tarefa de garantir os direitos de nossas crianças e adolescentes.

Conselho Editorial



DISCIPLINA 1

A COMPREENSÃO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE ATRAVÉS DA HISTÓRIA

Autoras: Mari Nilza Ferrari de Barros
Vera Lúcia Tieko Suguihiro

A COMPREENSÃO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE ATRAVÉS DA HISTÓRIA

Mari Nilza Ferrari de Barros¹

Vera Lúcia Tiekko Suguihiro²

Ao longo da história temos visto que as várias sociedades têm idéias diferentes do que é ser criança, ser adolescente. Durante a Idade Média, em função das altas taxas de mortalidade infantil, as relações entre pais e seus filhos eram bastante diferentes das que temos hoje como modelo. Também podemos constatar que a passagem da infância para a idade adulta, mesmo nos dias atuais, é encarada de formas diversas por comunidades indígenas nas Américas e na África, por exemplo. Algumas dessas comunidades sequer compreendem a ideia de adolescência.

Essas diferentes maneiras de compreensão do que é ser criança, adolescente, e mesmo da organização das estruturas familiares, onde elas nascem e crescem, dependem das formas de produção da vida material e de organização da vida social.

A família não está isolada da sociedade, nem tampouco se estrutura independentemente da vida material e social. Para cada época e lugar, diferentes formas de organização familiar vão ocorrer, e conseqüentemente, vão existir diferentes formas de entender a condição de ser criança ou adolescente. Ao considerar esse pressuposto, é necessário entender não só a infância e a adolescência, mas a família, como uma construção social.

1 Mestre em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora na área de violência e criminalidade juvenil.

2 Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, Professora TIDE do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Desenho Urbano e Violência Praticada Contra Crianças e Adolescentes".

Nesta perspectiva, o conceito de família, as formas de experienciar a infância e adolescência, os modos de organização e convivência familiar e social, bem como as perspectivas de vida, estão imbricados com o modelo de sociedade vigente. Daí que não se pode compreender a família a não ser na sua relação com outros grupos e instituições sociais em um dado momento histórico.

O DESENVOLVIMENTO DA INFÂNCIA E DA FAMÍLIA NA PERSPECTIVA SÓCIO-HISTÓRICA

Há espécies em que os recém-nascidos se mostram independentes logo após o nascimento, enquanto outras necessitam do cuidado de adultos para sobreviverem. Berger (1972) aborda a incompletude do ser humano recém-nascido, enquanto plasticidade e devir. Essa incompletude, longe de ser um problema, institui um modo peculiar e genuíno de ser “humano”. É exatamente porque o recém-nascido não sobrevive sem os cuidados de um adulto que desenvolve modos distintos de subjetivação, ou formas específicas de expressão da identidade. Os cuidados que a criança necessita na primeira infância são fundamentais para o desenvolvimento do apego e a formação de vínculos afetivos.

É a partir desses modos de interação que a criança se reconhece como pertencendo a um grupo e com ele se identifica. Experiências afetivas positivas na infância estão presentes nas características singulares de um indivíduo.

A fragilidade da criança exige cuidados e proteção social, regras e limites, deveres e responsabilidades tanto da família, como do Estado e da sociedade. Na primeira infância, de 0 aos 5 anos, ela está diretamente ligada aos seus cuidadores (pais, parentes, professores) que deve-

ção oferecer oportunidades para experienciar o mundo, de modo que possa apreendê-lo e interiorizá-lo. É claro que a forma como a criança se relaciona consigo mesma, com o grupo familiar e social depende desse conjunto de experiências. Quanto maior a diversidade das situações vivenciadas, mais capacidade de expressão ela adquire, mais autonomia e reconhecimento social conquista. Contudo, é importante lembrar que as experiências também expressam condições objetivas de vida, ou a materialidade da vida social.

As condições objetivas de vida configuram a realidade em um dado momento histórico e expressam material e simbolicamente o cotidiano de um indivíduo, grupo ou comunidade. Por condições objetivas deve-se entender o modo como às pessoas vivem, sob que condições, em que contexto, recursos financeiros e materiais disponíveis, acesso a bens e serviços, além, é claro, das expectativas e projetos de vida.

Portanto, a convivência familiar, os modelos e papéis sociais exercidos no interior do grupo familiar, os valores morais, os comportamentos, revelam também de que modo esta família está inserida na sociedade, como apreende e interioriza as significações sociais e as transformam em sentidos pessoais. Sendo a família uma construção social que muda ao longo dos tempos, deve-se indagar sobre os fundamentos que lhe dão sustentação e materialidade.

Para compreender a família em suas diferentes composições e arranjos atuais se faz importante situar, historicamente, as configurações pelas quais passou a infância nos diferentes contextos e significações.

Revisitar o passado de modo a compreender o conceito de família, sua estrutura, hierarquia, papéis sociais de

seus membros, e formas de interação, é uma tarefa difícil em razão da falta de registros, ou de equívocos que se pode cometer pelo distanciamento histórico que as interpretações exigem.

O tema é objeto de análise de diferentes ciências (história, psicologia, sociologia, entre outras), mas as abordagens podem ser distintas e às vezes contraditórias (ARIÈS, 1981; HEYWOOD, 2004; FREITAS, 2002; DEL PRIORI, 2009).

As famílias apresentam grandes diferenças em razão da forma como as sociedades são constituídas. Em um dos estudos mais célebres sobre a questão, Mark Poster (1978) analisa diferentes modelos de família, como a aristocrática, a camponesa, a trabalhadora e termina com o modelo de família burguesa, com a finalidade de demonstrar a influência de cada um deles no modelo de família existente nos dias atuais. Assim, para cada modo de produção, feudal ou capitalista, se constituem modelos de organização familiar segundo as principais classes sociais, aqueles que dominam a economia e aquelas que constituem as classes trabalhadoras.

O autor acredita que as famílias desfrutam de certa autonomia, e procura analisar estes modelos no nível psicológico mediante o uso de categorias que permitam compreender suas estruturas em termos de seu padrão emocional. Além da estrutura psíquica, a família carrega hierarquias de idade e sexo. “A família é o espaço social onde as gerações se defrontam mútua e diretamente, e onde os dois sexos definem suas diferenças e relações de poder” (POSTER, 1978, p. 161).

A família aristocrática européia (modelo dominante entre os séculos XVI e XVII) tinha uma configuração pecu-

liar. No interior da residência conviviam muitas pessoas, combinando familiares, parentes, dependentes, criados e clientes. Embora com muitos filhos, os nobres mantinham clara separação entre os filhos do casamento e aqueles tidos de relações extraconjugais. O amor e o casamento eram coisas diferentes, sendo que entre nobres o casamento tinha caráter de um negócio relacionado aos bens e a herança de terras.

Se de um lado os aristocratas tinham como função primordial servir ao rei, suas esposas ficavam encarregadas de ter filhos e organizar a vida social, revelando pouco interesse com a criação dos filhos. Os cuidados com os filhos eram de responsabilidade dos criados. Para o autor, a família aristocrática não valoriza a privacidade, o espaço doméstico e os cuidados maternos. Tampouco valoriza o amor romântico e rãs elações íntimas com as crianças. Ele afirma que “A vida emocional das crianças não era em torno dos pais, mas estava difundida numa gama de figuras adultas (POSTER, 1978, p. 202).

Em razão dessa estrutura o envolvimento emocional e a formação de vínculos não ocorriam inicialmente com os familiares. O processo de identificação ocorria com a linha da família e com isso a criança desenvolvia um profundo respeito às normas sociais, com sentimento de vergonha pela condenação pública de seus atos e manifestasse comportamentos impróprios.

Naquela forma de organização social típica da Idade Média, o outro modelo é o da família camponesa. Os camponeses se casavam tarde e poucos filhos sobreviviam até a vida adulta, e conviviam durante um período com três gerações, na mesma casa. Os laços com a comunidade (aldeia) eram bem fortes e a sobrevivência

da família era assegurada por essas relações. Na verdade, a aldeia era a família do camponês, pois regulava e aprovava ou censurava o que acontecia no interior da família. Os eventos mais importantes do ponto de vista emocional ocorriam na aldeia. O cuidado com os filhos, por exemplo, eram divididos pelos integrantes da aldeia como forma não só de auxiliar os casais mais jovens, mas, sobretudo para garantir a manutenção dos costumes e tradições. (POSTER, 1978)

Os laços emocionais se estendiam a todos da aldeia e esse fato decorria das dificuldades das mulheres despendendo tempo com a prática de criação, já que o trabalho delas no campo era fundamental para a sobrevivência de todos. A estrutura psíquica era orientada para a vergonha e não a culpa, uma vez que a criança era exposta a sanções públicas e os processos de identificação eram muitos e variados.

Crianças nobres eram criadas por amas de leite e posteriormente preparadas por tutores para a função de nobreza, treinamento que iniciavam desde tenra idade. Crianças camponesas eram criadas nas aldeias e, assumiam funções de trabalho no campo na medida em que sua estrutura física assim o permitisse, aos seis, sete anos de idade. Dessa maneira, a passagem da infância para a idade adulta não implicava em uma fase intermediária. Em ambas as classes sociais isso se dava sem maiores problemas.

Esses diferentes modelos de estrutura de família revelam mudanças não só na estrutura, mas na formação de vínculos e relações sociais. O paradigma sócio histórico é importante não só porque contextualiza os diferentes modelos de estrutura de família, mas também por enfatizar

que famílias, grupos e comunidades precisam ser estudados considerando o tempo histórico social.

O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA E AS ESTRUTURAS DAS RELAÇÕES SOCIAIS

Nessa mesma visão histórica, a passagem da Idade Média, com seu sistema de produção feudal, para a Idade Moderna e a organização do modo de produção capitalista, alterou as formas de organização da vida social. Novos modelos de interação entre as pessoas se constroem com a ampliação do sistema fabril, organizado a partir das cidades, e não do campo, e baseado no trabalho de homens livres, porém divididos em classes sociais: os patrões (burgueses) e os trabalhadores (operários).

A família burguesa é o modelo de família dominante a partir do século XIX. Ela se organiza enquanto família nuclear (pai, mãe e filho) oferece um quadro bastante claro da estrutura emocional. Localizada nos centros urbanos, a família nuclear foi sofrendo mudanças para o padrão atual de baixa fertilidade e baixa mortalidade, tendo como característica marcante uma rigorosa divisão dos papéis sexuais, com o homem exercendo a autoridade dominante sobre a família e responsável por ser o provedor da casa, e à mulher cabendo as tarefas domésticas e o cuidado com os filhos. Neste modelo de estrutura familiar a privacidade é essencial, com espaços distintos para a vida familiar e os negócios, e com maior autoridade e poder para os pais na educação dos filhos.

Em razão da privacidade conquistada pela família burguesa, ela vive um isolamento e com isso carrega maior responsabilidade da mãe, acusada pelos problemas envolvendo sua prole. Exige um rigor com a higiene e con-

trole sexual como barganha para obter o afeto dos pais, instituindo um conflito intenso entre pais e filhos, e sentimentos ambivalentes de amor e ódio. É nesse tipo de estrutura familiar que as crianças recebem poucos modelos de identificação e tornam-se mais dependentes dos pais. Para Poster (1978) a família burguesa deve ser entendida como um ninho de amor, de domesticidade e de 'desejo de ser livre', isto é, de individualismo.

A criança burguesa é criada para competir, solitária e individualmente, no mercado. Preparada, cuidadosamente, para gerir negócios de maneira agressiva e cuidar da família como espaço de reprodução de valores como as liberdades individuais e a competição. A adolescência surge como um tempo de preparação para o trabalho, de aprofundamento da formação que agora exige conhecimentos maiores das ciências e da economia, principalmente.

O contraponto da família burguesa é a família da classe trabalhadora, esta é originária do campesinato que se deslocou da aldeia para as cidades. No início da Revolução Industrial, o seu desenvolvimento se fez sob condições econômicas e sociais muito adversas, o que explica a alta fertilidade e alta mortalidade. A remuneração baixa e as horas de trabalho, que ficavam entre 14 e 17 horas diárias no início do processo de industrialização, obrigavam toda a família a trabalhar para garantia da sobrevivência, desde os mais jovens até os mais idosos, homens e mulheres.

O processo de socialização das crianças se dá, assim, na própria fábrica e em situações de submissão, opressão e promiscuidade que geraram diversas tentativas, por parte da burguesia, de impor seus padrões morais à classe trabalhadora, indo desde a imposição

da hierarquia no trabalho até o ensino de técnicas de puericultura. A classe trabalhadora, por sua vez, buscava nas lutas coletivas, como o movimento sindical, a melhoria das suas condições de vida e de trabalho.

As famílias da classe trabalhadora viveram um brutal processo de enquadramento entre o século XVII e XVIII que lhes retirou do mundo do campo e da aldeia e seu solidarismo comunitário e os lançou no mundo do trabalho capitalista, que oprime e descarta os incapazes.

Passados mais de um século, a família da classe trabalhadora se aproxima cada vez mais da família burguesa, que se estabeleceu como o modelo de família no capitalismo. O aprofundamento do modo de produção capitalista a partir do século XX e as novas formas de organização do trabalho com a introdução da grande empresa de tipo fordista implicaram numa maior intervenção do Estado e na criação de políticas de regulamentação da mão de obra. Para isso contribuiu muito a luta dos próprios trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho. Pode-se dizer que o grande impacto dessas transformações na vida das famílias foi a aspiração da classe trabalhadora em se espelhar nos padrões burgueses para a prática de criação de filhos (POSTER,1978).

Concluindo, é preciso que as famílias, com suas características específicas estejam compreendidas a partir do contexto social, num determinado período histórico. Só assim, poder-se-á falar, compreender e analisar na sua concretude e singularidade. Nesse sentido, não há família ideal, infância ou adolescência ideal, o que existe é a realidade do modo de produção e reprodução da vida em sociedade, e as suas imposições aos indivíduos e às famílias.

Na contemporaneidade, a precarização do trabalho, o desemprego, a baixa remuneração, as condições de pobreza, dentre outros fatores, tem exigido dos membros da família uma luta cotidiana para prover as suas necessidades básicas.

A adoção de políticas sociais sob o ideário neoliberal desobriga o Estado de realizar ações de natureza universalista, na perspectiva de garantia de direitos fundamentais aos cidadãos. Qualquer omissão do Estado na concretização desses direitos significa a negação da lógica dos direitos.

Segundo Liberatti, o neoliberalismo provocou o desmonte da máquina pública e a redução dos investimentos em políticas sociais “... colocando em sérios riscos a garantia dos direitos fundamentais e a execução das políticas públicas, especialmente para protagonistas mais frágeis como crianças e adolescentes” (LIBERATTI, 2011, p. 23).

Para além dos impactos do capitalismo nas políticas sociais, os maiores riscos envolvem diretamente as famílias, principalmente dos estratos mais pobres, já que são responsabilizadas, em grande parte, pela reprodução social das mazelas da sociedade. A família se torna assim, essencialmente, uma instância privada, fonte de proteção, o que exime o Estado dessa função. “Ou seja, a família passa a ser o ‘canal natural’ de proteção social vinculado obviamente às suas possibilidades de participação no mercado para compra de bens e serviços necessários à provisão de suas necessidades (MIOTO, 2009, p. 132).

Nesta perspectiva, a família busca atender às necessidades de seus membros, fundamentada em uma concepção ideologicamente conservadora.

Na falta de garantia de direitos sociais, os indivíduos tendem a buscar na família, os recursos para lidar com as circunstâncias adversas. Dessa maneira “...as mais diversas situações de precariedade social, desemprego, doença, velhice, encaradas como dramas da esfera privada, tendem a ser solucionadas na família, como responsabilidade de seus membros” (ALENCAR, 2004, p. 64)

Neste sentido, fica evidente a desresponsabilização do Estado do dever de fomentar políticas públicas para satisfazer as necessidades do cidadão, na medida em que privilegia programas sociais de caráter assistencialista e compensatório, com baixo investimento em política de proteção social.

Portanto, é nesta esteira que a responsabilização da família ganha centralidade dentro das chamadas políticas públicas de proteção.

Em decorrência disso, diferentes medidas e programas sociais passaram a ser defendidos e implementados para prevenir aquilo que a sociedade burguesa considera como desvios ou patologias presentes no contexto familiar. A complexidade do tema e os desafios para compreender e lidar com a família estão presentes ainda hoje.

O contexto social e econômico determina, também no Brasil, as condições de formação da família. As transformações ocorridas nas condições de vida dos indivíduos são decorrentes do modo de produção capitalista, e do impacto deste na reprodução social em nosso país.

A CONSTRUÇÃO DOS MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA E A JUVENTUDE NO BRASIL

Embora a história de crianças e adolescentes possa ser delimitada por períodos históricos, é sabido que esse

segmento da população teve, no Brasil, sua vida social marcada pela desigualdade e pela exclusão nos vários períodos da história do Brasil, o colonial, o imperial e o republicano (PINHEIRO, 2001)

A atenção à infância brasileira seguiu os padrões europeus que eram operacionalizados pela coroa portuguesa no Brasil durante todo o período colonial e imperial. Apenas com a república é que se tem a introdução de um padrão diferenciado de intervenção na área entre nós. Esse período, que tem início em 1889, marca a entrada tardia do Brasil na economia capitalista e, com isto, a introdução de novas relações sociais, com o crescimento das cidades, o processo de industrialização e suas consequências para a vida da população.

Em 1927 temos a primeira legislação voltada para regular a vida de crianças e adolescentes em situação de abandono, e suas famílias, que se encontravam em situação de mendicância, vagabundagem e/ou fossem declarados incapazes em atender as necessidades de seus filhos: era o Código de Menores (Decreto Executivo n. 17.943 de 12/10/1927).

Sobre essa Lei, Irene Rizzini afirma que o legislador propôs medidas de caráter protetivo e assistencial, ultrapassando o âmbito jurídico, ressaltando que o objetivo da lei era “ ‘resolver’ o problema dos menores, prevendo todos os possíveis detalhes e exercendo firme controle sobre os menores, através de mecanismos de ‘tutela’, ‘guarda’, ‘vigilância’, ‘educação’, ‘preservação’ e ‘reforma’ ” (RIZZINI, 1995, p. 130).

O momento por que passava o país exigia das elites dominantes que regulassem a vida das famílias dos trabalhadores, em sua maioria ex-escravos e imigrantes euro-

peus, que passaram a viver nos centros urbanos em crescimento naquele período.

O modelo adotado na Lei associava ao discurso higienista, um caráter assistencial/repressivo, acusando a família de ser incapaz de proteger seus integrantes, crianças e adultos. O higienismo estava pautado nos altos índices de mortalidade infantil e nas precárias condições de saúde da população em geral, o que permitia impor às famílias os preceitos sanitaristas, que implicavam também uma educação disciplinar e uma moral sexual, dirigida primordialmente às crianças³.

Com uma rede de serviços restrita e de caráter filantrópico o Estado mal conseguiu implementar naquele primeiro momento as ações previstas na Lei. Somente na década de 1940, sob o governo ditatorial de Getúlio Vargas, é que temos a criação de serviços públicos para atender o “problema do menor”, demonstrando a explícita intenção do Estado de intervir na área.

Em 1941 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça da época, com objetivo de atender aos “menores”. No mesmo movimento organizam-se Juizados de Menores nas principais capitais do país. Tudo complementado por políticas sociais, previdência, educação e saúde, voltadas para as famílias dos trabalhadores urbanos.

Mais quarenta anos depois, já sob uma ditadura militar, em 1979, o Código de Menores foi revisado e, mesmo diante de pressões internacionais manteve, aprofundou e explicitou os fundamentos do primeiro Código de Meno-

3 Para aprofundar a discussão sobre o movimento higienista sugerimos a leitura do livro “Ordem Médica e Norma Familiar” de Jurandir Freire Costa (1979)

res, a situação irregular⁴, prevalecendo à tríade abandono (desamparo moral), pobreza (desamparo material) e marginalidade (prática de delito) como foco da intervenção estatal sobre a criança e o adolescente.

O “novo” Código de Menores de 1979 primava pelo “superior interesse da criança”, no qual a criança pobre tinha duas alternativas, segundo Ferreira: “o trabalho precoce, como fator de prevenção e uma espécie de delinquência latente, e a institucionalização, como fator regenerador de sua prejulgada perdição” (FERREIRA, 2012, p.68). Sob essa concepção organizou-se uma política baseada na internação de crianças e adolescentes em grandes instituições que atendiam crianças e adolescentes em situação de segregação (isolamento) das comunidades locais onde as mesmas viviam. Era o sistema Funabem⁵, e suas filiais estaduais, as Febem’s.

Nessas instituições a internação com base na situação irregular atingiu números escandalosos e produziu mais de uma geração de crianças sem vínculos com suas famílias e suas comunidades de origem.

Juntamente com a crítica ao regime militar tem início o movimento por uma nova política de atenção á infância e adolescência no Brasil, cujo fruto mais significativo é a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/1990) com o escopo filosófico da proteção integral.

4 A situação irregular está descrita no artigo 2º da Lei 6697/1979: considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a:a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;VI - autor de infração penal.

5 Organizado a partir das diretrizes da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, criada em 1964. Composto de unidades modelos sediadas no Rio de Janeiro e uma rede de unidades estaduais, as Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor.

O Estatuto entende que crianças e adolescentes são seres em situação peculiar de desenvolvimento. A incompletude e a fragilidade da criança exigem condições que assegurem seu pleno desenvolvimento.

Reconhece que a garantia dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes é responsabilidade da família, Estado e sociedade, porém os fundamentos da doutrina de proteção integral requerem uma visão compartilhada de diferentes profissionais que atuam diretamente com esta população e, sobretudo, a garantia de um sistema articulado de garantia de direitos.

Isto implica num esforço coletivo em tecer uma rede de proteção social com instituições e serviços públicos capazes de promover o desenvolvimento integral e integrado de crianças e adolescentes de modo a protegê-los das violações de seus direitos.

É preciso fazer valer o compromisso assumido pela família, Estado e sociedade em zelar pelos direitos de todas as crianças e adolescentes, indistintamente, considerando-os sujeitos de sua própria história, devendo ser reconhecidos no seu protagonismo social e político.

Se os direitos fundamentais se estendem a todas as crianças e/ou adolescentes é forçoso reconhecer que se faz urgente a formulação de políticas sociais que orientem os planos pedagógicos institucionais, no âmbito da saúde, da convivência familiar e comunitária e profissionalização, entre outros, para além de programas de governo, mas assumidos enquanto projeto social e político de um Estado de Direitos.

Porém, a promulgação do Estatuto, se deu em um momento de grande contradição. Se por um lado, os movimentos sociais mais progressistas da sociedade ci-

vil e política imprimiam uma luta em defesa dos direitos fundamentais da população infanto-juvenil, por outro, o Estado aliava-se ao capital no cumprimento dos interesses das classes hegemônicas para a manutenção da ordem vigente, com a adoção de políticas públicas de caráter neoliberal.

Assim, a superação deste conflito está na capacidade da sociedade civil organizada imprimir uma prática política de participação e controle social, de modo a ocupar os espaços públicos em defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente, principalmente no que se refere à luta organizada contra o desmonte das políticas sociais voltadas para esta população. A lei por si só não altera a realidade. O Estado, a sociedade e a família precisam assumir este desafio, criando estratégia para a construção de uma cidadania ativa, instrumentalizada por meio de ações coletivas, com visibilidade política, ética e social.

QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:

LEIA E REFLITA

“Na verdade, entre portugueses ou outros povos da Europa, a alta taxa de mortalidade infantil verificada no decorrer de toda a Idade Média e mesmo em períodos posteriores, interferia na relação dos adultos com as crianças. A expectativa de vida das crianças portuguesas, entre os séculos XIV e XVIII, rondava os 14 anos, enquanto cerca da metade dos nascidos vivos morria antes de completar sete anos. Isto fazia com que, principalmente entre os estamentos mais baixos, as crianças fossem considera-

das como pouco mais que animais, cuja força de trabalho deveria ser aproveitada ao máximo enquanto durassem suas curtas vidas.” (Ramos, Fabio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: DEL PRIORI, M. História das crianças no Brasil, São Paulo, contexto, 1999. P.20)

EXERCÍCIOS:

Compare as imagens identificando diferenças e semelhanças entre a realidade de ontem (direita) e a de hoje (esquerda):



Crianças trabalhadores, Brasil, século XX



Crianças trabalhadoras , EUA, século XX



Família, século XXI



Família, século XIX

INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:

SUGESTÃO DE LEITURA

Livro das Famílias: conversando sobre a vida e sobre os filhos/Simone Gonçalves de Assis; Romeu Gomes; Kathie Najaine. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde/ Sociedade Brasileira de Pediatria, 2005. Este livro serve de instrumento para o conselheiro tutelar abordar junto aos familiares questões do convívio familiar como violência sexual, física e psicológica, negligência, e ajuda aos pais.

SUGESTÃO DE FILMES

A Invenção da Infância

Um pequeno documentário que discute a origem e a evolução do conceito de “infância” e sua aplicação para hoje. Ele retrata a vida e os pensamentos das crianças da região Nordeste do Brasil, que trabalham por um dólar por semana, e as crianças de São Paulo, que têm seus dias cheios de compromissos e responsabilidades.

Dirigido por Liliana Sulzbach | Editado por Angela K. Pires | M. Schmiedt Produções | 26 minutos

O Contador de Histórias

É um longa metragem premiado pela Unesco, que conta a vida de Roberto Carlos, o contador de histórias. É ambientado na década de 1970, na cidade de Belo Horizonte onde Roberto Carlos Ramos vive com a mãe e seus nove irmãos em uma favela. A mãe leva-o então para a Febem acreditando que lá o filho terá melhores oportunidades, podendo até tornar-se um doutor.

Dirigido por Luiz Villaça | Brasil | 110 minutos

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALENCAR, Mônica M. T. de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Mione A; MATOS, Maurílio C. de; LEAL, Maria C. (orgs). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Cortez, 2004.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família.** 3 edição. Rio de Janeiro: LTC-Livros Técnicos e Científicos Editora, 2ª Ed.1981.

BERGER, Peter. **Perspectivas Sociológicas: uma visão humanística.** Petrópolis: Vozes, 1972.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem médica e norma familiar.** Rio de Janeiro, Graal, 1979.

DEL PRIORE, Mary.(org). **História das Crianças no Brasil.** 6 ed. São Paulo: Contexto, 2009.

FERREIRA, Hayane Kraytch da Silva. In: **Adolescente em conflito com a Lei: fundamentos e praticas da socioeducação.** PAES, Paulo C. Duarte; AMORIM, Sandra (orgs). Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2012.

FREITAS, Marcos Cezar de e KULMANN JR, Moysés (orgs.). **Os Intelectuais na História da Infância.** São Paulo: Cortez, 2002.

HEYWOOD, Colin. **Uma História da Infância.** Trad. Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004.

LIBERATTI, Wilson Donizete. A gestão das políticas públicas

para o adolescente em conflito com a lei no Estado Constitucional. In Liberatti, Wilson Donizete (coord). **Gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei.** – 1ª ed.- São Paulo: Letras Jurídicas, 2011 (pg.21-50).

MIOTO, R.C.T. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009 (pg 130-148).

PINHEIRO, Â. **A criança e o adolescente no cenário da redemocratização:** representações sociais em disputa. 2001. 438 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará.

RIZZINI, I. Crianças e menores - do Pátrio Poder ao Pátrio Dever: um histórico da Legislação para a Infância no Brasil. In: Pilotti, F. & Rizzini, I. (1995). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Amais. 1995. pgs 99-134.

POSTER, Mark. **Teoria Crítica da Família.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.



DISCIPLINA 2

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E AS NORMATIVAS NACIONAIS

Autoras: Andressa Kolody
Cristiane Sonogo

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E AS NORMATIVAS NACIONAIS

Andressa Kolody⁶

Cristiane Sonogo⁷

Prevista na Constituição Federal de 1988 e reiterada no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, a Doutrina da Proteção Integral define que crianças e adolescentes têm direitos assegurados, direitos estes compatíveis com a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento físico, psicológico e moral, que os afirma como cidadãos plenos, sujeitos à proteção prioritária por parte da família, da sociedade e do Estado.

Mas, qual é a via para garantir a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes? O caminho é a implementação da Política de Atendimento à criança e ao adolescente, formada pelo conjunto articulado de pessoas e instituições que atuam para efetivar os direitos das crianças e dos adolescentes, conforme previsto no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

Este conjunto é reconhecido como Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). Dentre os atores deste Sistema pode-se citar: o conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, conselho tutelar, juiz da infância e da juventude, promotor da infância e da juventude, professores e diretores de escolas, responsáveis pelas entidades não governamentais de atendimento a crianças, adolescentes e famílias etc. (DIGIÁCOMO, 2013).

O SGDCA atua através de três eixos, ou seja, na promoção, proteção e no controle dos direitos das crianças e adolescen-

6 Assistente Social. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro-Oeste. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa.

7 Assistente Social. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro-Oeste. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa.

tes. Esta forma de atuação vem exigindo, nas últimas décadas, esforços de diferentes sujeitos na problematização e na construção de estratégias para a consolidação deste Sistema.

Nesse sentido, em 2006, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SNDH) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em deliberação conjunta, definiram os parâmetros para institucionalização e fortalecimento do SGDCA, por meio da Resolução 113.

Em seu artigo 1º, a Resolução 113 afirma o SGDCA a partir da intervenção articulada de diversos órgãos e autoridades, com atribuições específicas, mas com igual responsabilidade (CONANDA, 2006).

Faz-se necessário, assim, definir com clareza os papéis a serem assumidos, e construir eixos estratégicos e inter-relacionados que superem a propagação de ações fragmentadas, setorializadas e sobrepostas.

Dentre os desafios para a estruturação do SGDCA está o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e dos Conselhos Tutelares, sendo a existência destes indispensável à elaboração de políticas públicas intersetoriais para o atendimento das necessidades específicas deste segmento. Neste contexto, o CMDCA assume papel essencial na articulação dos demais integrantes do “Sistema de Garantias”, com vistas a otimizar a atuação de cada um e coordenar as intervenções conjuntas e/ou interinstitucionais.

Estes diversos órgãos, autoridades e entidades que compõem o Sistema precisam trabalhar em rede, ouvir e compartilhar ideias e experiências, definir “fluxos” e “protocolos” de atuação interinstitucional, avaliar resultados das intervenções junto às crianças, adolescentes e suas respectivas famílias e buscar, juntos, a efetiva e integral solução dos problemas que afligem a realidade das crianças e dos adolescentes (DIGIÁCOMO, 2013).

O trabalho em rede demonstra uma forma de agir em

que os diversos atores sociais consideram as particularidades presentes nas situações a serem abordadas. Este trabalho exige compreender as implicações presentes na garantia de direitos, o acolhimento e a intervenção qualificada dos sujeitos envolvidos.

Nestes termos, o SGDCA sugere a articulação intersetorial, interinstitucionais e inter-regionais, ou seja, uma articulação que envolva diferentes setores das políticas públicas, instituições vinculadas a elas, considerando as realidades territoriais aliadas à realidade social mais ampla; por isso, este Sistema deve ser pensado em nível Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

A fim de garantir que esse processo aconteça, a Resolução 113 estabelece três eixos do SGDCA: Defesa dos Direitos Humanos, Promoção dos Direitos Humanos e Controle da Efetivação dos Direitos Humanos (CONANDA, 2006).

O primeiro eixo, Defesa dos Direitos Humanos, garante o acesso das crianças e dos adolescentes à justiça e define como atores sociais responsáveis órgãos públicos judiciais; órgãos público-ministeriais; defensorias públicas, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária; advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados; polícia civil judiciária; polícia militar; conselhos tutelares e, ouvidorias (CONANDA, 2006, Art.6º e Art. 7º).

O segundo eixo, Promoção dos Direitos Humanos, prevê o desenvolvimento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, de forma transversal e intersetorial, reconhecendo a corresponsabilidade entre família, comunidade e Estado. Destaca-se nesse eixo, o papel das políticas públicas na necessária satisfação das necessidades básicas das crianças e dos adolescentes (CONANDA, 2006, Art. 14).

O terceiro eixo, Controle da Efetivação dos Direitos Humanos, compreende o controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos, por meio de instâncias públicas colegiadas, paritárias, entre as quais se destacam os

Conselhos de Direitos, os Conselhos Setoriais de formulação e controle de políticas públicas e, os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal de 1988 (CONANDA, 2006, Art. 21).

Entre as normatizações que contribuem para o direcionamento e efetivação do SGDCA, nos últimos anos, está a criação de planos específicos. Mas o que é um plano? Trata-se de um conjunto de ações voltadas a um tema específico, articulando os atores sociais responsáveis para a efetivação de tais ações. No caso dos planos voltados à área da criança e do adolescente, assim como em outras áreas, podem (e devem) ser elaborados e desenvolvidos em níveis federal, distrital, estadual e municipal.

Embora promulgados em momentos diferentes, os planos têm como referência fundamental a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, retomando em seus textos e em suas propostas a máxima de proteção integral à criança e ao adolescente, reconhecendo-os como sujeitos de direitos, prioridade absoluta, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Além disso, argumentam em defesa da participação, da mobilização e da articulação da sociedade civil e da gestão paritária, descentralizada, regionalizada e responsável das políticas de atendimento à criança e ao adolescente (BRASIL, 2002).

No cenário nacional, destacam-se o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária; o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência; o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; o Plano Nacional de Direitos Humanos e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, que serão apresentados na sequência deste texto.

PLANOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Promulgado no ano de 2006, este Plano complementa e regulamenta a garantia do direito à convivência familiar e

comunitária de crianças e adolescentes, direitos previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Plano se propõe a efetivar o direito à convivência familiar e comunitária, a partir da transformação de paradigma sobre o atendimento a criança, o adolescente e sua família, o que exige reconhecer a família como ator potencial no desenvolvimento e socialização de crianças e adolescentes e o Estado enquanto responsável direto pela viabilização, por meio das políticas sociais, de condições para que a família desempenhe seu papel.

Essa compreensão busca superar a ideia de “incapacidade” da família, bem como romper com práticas de controle do Poder Público, historicamente exercidas sobre o grupo familiar, por meio de políticas paternalistas voltadas, principalmente, para a população mais pobre, desconsiderando, muitas vezes, a preservação de seus vínculos familiares (BRASIL, 2006).

Para isso, o Plano prevê as seguintes diretrizes: a centralidade da família nas políticas públicas; a primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; o reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; o respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais; o fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem na elaboração do seu projeto de vida; a garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes; o reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional; a adoção centrada no interesse da criança e do adolescente e o controle social das políticas públicas (BRASIL, 2006).

A materialização deste Plano exige, entre outros aspectos,

o seu cumprimento nas três esferas de governo, destacando a elaboração de Planos Estaduais e Municipais em consonância com o Plano Nacional.

No Estado do Paraná, no ano de 2010 foi publicada a Resolução Conjunta CEDCA/CEAS nº 01, que dispõe sobre a constituição da Comissão Estadual Intersectorial de Convivência Familiar e Comunitária (CEDCA/CEAS, 2010)⁸.

Conforme exposto nesta Resolução, em seu artigo 3º, afirma-se como competências desta Comissão: propor o referido plano, mobilizar e articular os atores do SGDCA no âmbito do Estado; propor e acompanhar a realização de diagnósticos da situação local sobre a promoção, a proteção e a defesa deste direito; propor a realização de plenárias conjuntas do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho de Assistência Social para discutir e aprovar o Plano do Estado e dos Municípios; apoiar e estimular a implementação das ações do Plano do Estado e dos Municípios; acompanhar e avaliar o Plano do Estado e apresentar relatórios de acompanhamento da implementação do Plano ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e ao Conselho de Assistência Social de sua esfera de governo (CEDCA/CEAS, 2010).

Em 2012, a Deliberação nº 017 do CEDCA/PR aprovou ações de capacitação, sensibilização e mobilização da rede de atendimento às crianças e aos adolescentes, inerentes ao Plano Estadual de Convivência Familiar e Comunitária. Esta proposta foi deliberada em virtude da identificação de demanda por articulações regionais para melhorar o atendimento às crianças e adolescentes e por um alinhamento teórico-metodológico das ações voltadas à realidade das crianças e dos adolescentes acolhidos institucionalmente no Estado (CEDCA, 2012)⁹.

8 Resolução Conjunta CEDCA/CEAS nº 01/2010. Disponível em: <<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=172/>>. Acesso em: 18/09/2013.

9 Deliberação nº 017/2012 – CEDCA/PR. Disponível em<http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/deliberacoes2012/Deliberacao_017_2012PlanoConvivenciaFamiliarComunitaria.pdf>. Acesso em: 17/09/2013.

PLANO NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA

O Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil foi aprovado no ano de 2002, fruto da articulação da rede de proteção e de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes no cenário nacional.

O Plano delimita como objetivo central o estabelecimento de um conjunto de ações articuladas que permitam a intervenção técnico-política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes (BRASIL, 2002).

A violência sexual contra crianças e adolescentes ganhou visibilidade, no Brasil, na década de 1990. Foi a partir de então que a problemática passou a ser compreendida como consequência das desigualdades sociais, de gênero, de raça e etnia, exigindo o empenho na efetivação dos direitos humanos de crianças e de adolescentes (BRASIL, 2002).

O Plano se mostra como um instrumento de garantia e de defesa de direitos. Assim, sugere a construção, o fortalecimento e a implementação de ações no sentido de assegurar a proteção integral à criança e ao adolescente em situação ou risco de violência sexual (BRASIL, 2002).

O Plano enfatiza o exercício dos deveres da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público, a partir da lógica do SGDCA, sendo os atores responsáveis por construir metodologias de ação apropriadas para o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, em âmbito federal, estadual e municipal.

No ano de 2004, a Comissão Estadual Interinstitucional de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes do Paraná instituiu o Plano Estadual de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes, em conformidade com o Plano Nacional e o Plano de Segurança Pública (PARANÁ, 2006).

Este Plano teve como proposta central o estabelecimento de ações articuladas que permitissem a intervenção técnico-política e financeira para o enfrentamento das diversas

modalidades de violência, de abuso e exploração sexual de crianças e de adolescentes no Estado (PARANÁ, 2006).

No ano de 2010, coordenada pela então Secretaria de Estado da Criança e da Juventude do Paraná (SECJ), hoje Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), e vinculada à Câmara de Garantia de Direitos do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR), a Comissão Estadual Interinstitucional de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes revisou o Plano, definindo-se as ações e as instituições envolvidas. O Plano tem a vigência prevista no período entre 2010-2015.

Importa lembrar que a construção e a efetivação do Plano Estadual, pautado na proposta do Plano Nacional, deve acompanhar a construção e a efetivação de Planos Municipais, contribuindo para a eliminação de situações de violência contra crianças e adolescentes.

PLANOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

O trabalho infantil é entendido enquanto “[...] atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 (dezesesseis) anos”. Destaca-se a condição de aprendiz, permitida a partir dos 14 anos de idade. (BRASIL, 2011, p.6)

Estes elementos evidenciam a importância de prevenir o comprometimento do processo de formação e de desenvolvimento físico, psíquico, moral e social, bem como de garantir o processo de educação formal de crianças e adolescentes.

Na sua segunda edição, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, promulgado em 2011, tem como proposta central combater o trabalho infantil no Brasil, compreendendo que o acesso aos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes deve anteceder à sua inserção no mundo do trabalho,

ou ainda, nos casos de adolescentes, esta inserção precisa seguir as condições laborais correspondentes à sua fase de desenvolvimento (BRASIL, 2011).

Trata-se, portanto, de um instrumento para eliminar as piores formas de trabalho infantil (meta a ser atingida até o ano de 2015) e erradicar a totalidade do trabalho infantil (meta a ser atingida até o ano de 2020) (BRASIL, 2011).

A finalidade apresentada na proposta é a de coordenar as intervenções realizadas por diversos atores sociais e introduzir novas ações, direcionadas a assegurar a prevenção e eliminação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador (BRASIL, 2011).

Sendo assim, devem-se considerar os fatores que permitem a propagação do trabalho infantil no país, ponderando fatores como a etnia, o gênero, a condição econômica, o tipo de ocupação, a diversidade regional, entre outros.

Com os elementos identificados é possível planejar e implementar políticas e ações, pautadas nos princípios de transversalidade e a intersetorialidade, com o apoio da sociedade civil.

No Estado do Paraná, em 1997, por meio da Resolução nº 017 do CEDCA, foi criado o Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil e Regularização do Trabalho do Adolescente no Paraná (FETI/PR), composto por representantes do governo, centrais sindicais, confederações patronais e entidades da sociedade civil¹⁰.

Este Fórum representa um espaço permanente de articulação, sensibilização e mobilização dos atores sociais envolvidos nas políticas e nos programas de enfrentamento ao trabalho infantil e de proteção ao adolescente trabalhador.

No ano de 2010, foi aprovado em ata do CEDCA o Plano Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, corroborando com as propostas afirmadas no Plano Nacional. Atualmente, o Plano Estadual encontra-se em processo de revisão, reali-

¹⁰ Informações disponíveis em <<http://www.fnpeti.org.br/foruns-estaduais/foruns-estaduais/forum-parana/view>>.

zado pela FETI/PR, que posteriormente apresentará as alterações ao CEDCA para a ratificação do mesmo.

PLANOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS

Como foi destacado neste texto, a Constituição Federal de 1988 reafirma os Direitos Humanos no país. Contudo, não se pode negar que esta conquista é desafiada cotidianamente por diversas formas de violações desses direitos, principalmente no cotidiano de crianças e adolescentes. Dentre as violações pode-se citar: violência familiar e institucional, a exploração sexual comercial, o trabalho infantil e o trabalho escravo, o uso de drogas, entre outros.

Na perspectiva de combater as violações dos direitos destes sujeitos, bem como da população em geral, no ano de 2009 foi promulgado o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), através do Decreto nº 7.037 (BRASIL, 2010).

Considera-se avanço neste Programa a transversalidade de suas diretrizes, de seus objetivos e de suas ações programáticas, que deve proporcionar a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos (BRASIL, 2010).

Enquanto exigência central, o Programa aponta que para a efetivação de seus objetivos é necessária uma relação entre os três Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública; o cumprimento dos compromissos referentes às três esferas do Estado e a participação social na construção e monitoramento das políticas públicas (BRASIL, 2010).

Na perspectiva de fortalecer a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, no ano de 2009 teve início a elaboração da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Esta elaboração ocorreu através das conferências municipais, regionais, estaduais e distrital.

Dentre as orientações gerais para a Política Nacional, na

8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança delimitou-se os princípios para esta Política: a universalidade dos direitos com equidade e justiça social; a igualdade e direito à diversidade; a proteção integral para a criança e o adolescente; a prioridade absoluta para a criança e o adolescente; o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; a descentralização político-administrativo; a participação e controle social e a intersetorialidade e trabalho em rede (BRASIL; CONANDA, 2010).

As diretrizes apresentadas nesta Política afirmam-se nos seguintes eixos: promoção, proteção e defesa dos direitos; protagonismo e participação de crianças e adolescentes; controle social da efetivação dos direitos; gestão da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes (BRASIL, CONANDA, 2010).

As orientações previstas no Plano Nacional subsidiaram a elaboração do Plano Decenal. As bases que constituem esta Política e este Plano foram discutidos nas Conferências Municipais e Estaduais no ano de 2011. Neste momento, os Estados e os Municípios tiveram a possibilidade de refletir sobre as propostas apontadas, bem como estabelecer as necessárias conexões com suas realidades.

No ano de 2012, o Governo do Estado do Paraná, por meio do Decreto 4.484, criou Comitê Interinstitucional de Elaboração, Implementação e Acompanhamento do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná.

Em 2013, o CEDCA publicou a Deliberação nº 067, que dispõe sobre a aprovação do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná. Este Plano é composto pelos seguintes capítulos: Marco Legal, Princípios e Eixos Norteadores, Marco Situacional, Plano de Ação e Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação (CEDCA, 2013)¹¹.

11 Deliberação nº 067/2013 – CEDCA/PR. Disponível em: <http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/deliberacoes2013/d67_2013.pdf>.

PLANOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS.

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNE-DH) foi promulgado em 2006. Este Plano pauta-se na proposta da efetivação da democracia, do desenvolvimento, da justiça social e da construção de uma cultura de paz.

A educação aparece enquanto direito humano essencial. Isto justificado pelo papel que ela exerce, junto a outras políticas, na formação de cidadãos, sujeitos de direitos, tudo expresso na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e, especificamente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996.

Nestes termos, o Plano propõe a consolidação de um projeto societário, baseada na democracia, na cidadania e na justiça social. Além disso, figura como um instrumento de construção de uma cultura de direitos humanos; processo a ser apreendido e vivenciado no exercício da cidadania (BRASIL, 2007).

São objetivos do Plano: o fortalecimento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais; a promoção do pleno desenvolvimento da personalidade e dignidade humana; o fomento do entendimento, da tolerância, da igualdade de gênero e da amizade entre as nações, os povos indígenas e grupos raciais, nacionais, étnicos, religiosos e linguísticos; a estimulação à participação efetiva das pessoas em uma sociedade livre e democrática governada pelo Estado de Direito e, a construção, a promoção e a manutenção da paz (BRASIL, 2007, Art. 2º).

Portanto, deve-se promover a educação às crianças e aos adolescentes, às pessoas com deficiência, a profissionalização de jovens e de adultos, a erradicação do analfabetismo e a valorização dos educadores. Por isso, a universalização do ensino fundamental, a ampliação da educação infantil, do ensino médio, da educação superior e a melhoria da qualidade nesses níveis e nas diversas modalidades de ensino são

tarefas importantes (BRASIL, 2007).

Em 2009, a Secretaria de Estado da Educação do Paraná instituiu a política de Cidadania e Educação em Direitos Humanos. Esta demanda solicitou da Secretaria a implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e, também, a criação de um Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos.

Nesta perspectiva, o Plano Estadual segue cinco eixos: a sensibilização, mobilização, consulta e atendimento a comunidade escolar; a formação continuada dos profissionais da educação; o fomento de políticas públicas e aquisição/produção de materiais de apoio didático pedagógico; a criação de espaços de debates, reflexões e práticas nas escolas e, a promoção e acompanhamento de ações interdepartamentais e interinstitucionais.

Considerando os apontamentos realizados neste texto até o momento, pode-se dizer que são os planos, os fundos especiais e as Conferências, realizadas nas diferentes instâncias de gestão (municipal, estadual e federal), os instrumentos para definição de caminhos do SGDCA.

Os Planos aqui apresentados, ao evidenciarem as estratégias gerais de ação em suas diferentes esferas governamentais, afirmam os direitos das crianças e dos adolescentes, bem como evidenciam o combate as suas violações. Além disso, apontam a necessária inter-relação entre as políticas públicas, as instituições que as materializam e os sujeitos responsáveis pela relação direta com as crianças, os adolescentes e suas famílias.

Esta inter-relação deve ocorrer nas diversas esferas do governo: Federal, Estadual, Distrital e Municipal, considerando que suas realidades ganham nuances específicas, exigindo, da mesma forma, ações e recursos próprios para dar conta da complexidade de seus cotidianos.

Assim, cabe aos Estados, ao Distrito e aos Municípios reconhecer suas realidades territoriais, bem como a inserção des-

tas realidades na sociedade brasileira de forma mais ampla.

Destaca-se que eles devem ser pensados a partir do SG-DCA e, então, materializados por meio de ações articuladas entre as políticas públicas, em suas diversas áreas, e a participação ativa da sociedade.

QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:

1. O que representa o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)? Qual o papel assumido pelo Conselho de Direitos neste Sistema?

2. O que você entende por trabalho em rede? Como este trabalho se desenvolve em seu município?

3. Qual a repercussão dos Planos apresentados neste texto na realidade de seu município?

4. Quais destes Planos apresentados foram construídos no âmbito municipal de que você faz parte? Como foi o processo de construção?

5. Qual o processo que deve ser constituído em seu município para a construção de um Plano Municipal na área da criança e do adolescente?

EXERCÍCIOS:

Pode-se dizer que a elaboração dos planos em nível estadual e municipal deve ser pensada através dos seguintes passos: identificação das especificidades de seus espaços e competências (realizada através de um diagnóstico); eleição e identificação da viabilidade das ações propostas, bem como de sua compatibilização com a realidade vivenciada; eleição

das prioridades e identificação dos órgãos financiadores e, por fim, o envolvimento de todos os poderes, ou seja, o Poder Executivo (governador ou prefeito), o Poder Legislativo (assembleia legislativa ou câmara municipal) e o Poder Judiciário (juiz de direito, promotor de justiça e defensor público).

Partindo desta compreensão, construa, com seus pares, um plano municipal. Para tal atividade, o grupo deve seguir os elementos apresentados na sequência:

- Identifiquem a área temática/eixo da ação a ser proposta;
- Identifiquem o objetivo da área temática/eixo;
- Identifiquem as metas a serem atingidas em cada ação proposta;
- Identifiquem se a ação proposta deverá ser atingida de forma imediata, em curto, médio ou longo prazo;
- Identifiquem a fonte de financiamento;
- Identifiquem os órgãos responsáveis pela realização de cada ação proposta.

MODELO DE PLANO A SER CONSTRUÍDO

EIXO				
OBJETIVO				
AÇÃO	METAS	PERÍODO	FINANCIAMENTO	RESPONSÁVEL

INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:

SUGESTÃO DE TEXTOS

Brasil. **Saúde e direitos humanos**. Ministério da Saúde.

Fundação Oswaldo Cruz, Núcleo de Estudo em Direitos Humanos e Saúde Helena Besserman (NEDH). Ano 4, n.4 (2007). Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

CEDCA. Propostas Deliberadas na VIII Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Disponível em <http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/VIII_Conferencia_dos_Direitos_das_Criancas_e_do_Adolescente/PROPOSTASAPROVADAS1.pdf>.

DIGIÁCOMO, M. J. **O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o Desafio do Trabalho em “Rede”.** Disponível em <http://www.mp.pr.gov.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf>.

_____. **Tecendo a “rede” de proteção social para garantia dos direitos da criança e do adolescente - subsídios para as Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Disponível em <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/conselhos_direitos/tecendo_a_rede_de_protecao_social__revisado.pdf>.

ANHUCCI, V.; SCHMIDT, J. A. de C.; SUGUIHIRO, V. L. T. **O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Entidades Sociais na Garantia de Direitos.** Disponível em <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_janaina.htm>.

SUGESTÃO DE FILMES

CRIANÇAS INVISÍVEIS. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=TI9mVSFAklk>>

O MENINO DE PIJAMA LISTRADO. Dirigido por Mark Herman. Lançado em 12 de dezembro de 2008. Tempo de

duração: 1h. e 34min.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador**. 2. ed. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2011.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (rev. e atual.). Brasília: SDH/PR, 2010.

_____; CONANDA. **Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011– 2020** - Documento Preliminar para Consulta Pública: Brasília: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2010.

_____. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

_____. **Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. SEDH/DCA, 2006.

_____. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**. 3 ed. Brasília: SEDH/DCA, 2002. (Série Subsídios, 5).

CONANDA. **Resolução 113**, de 19 de abril de 2006. Dispõe

sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: CONANDA, 2006.

DIGIÁCOMO, M. J. **O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**. Disponível em: <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/conselhos_direitos/Sistema_de_Garantias_ECA_na_Escola_II.pdf>. Acesso em: 17/09/2013.

MOTTI, A. J. A.; SANTOS, J. V. **Redes de proteção social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades**. In Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude – ASBRAD. Fortalecimento da Rede de Proteção e Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual. Disponível em: <[http://www.asbrad.com.br/conte%C3%BAdo/Livro_Fortalecimento%20da%20Rede_Asbrad\[1\].pdf](http://www.asbrad.com.br/conte%C3%BAdo/Livro_Fortalecimento%20da%20Rede_Asbrad[1].pdf)>. Acesso em: 12/04/2013.

PARANÁ. **Plano Estadual de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes**. Curitiba: Comissão Estadual Interinstitucional de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes, 2006.



DISCIPLINA 3
O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

Autoras: Mari Nilza Ferrari de Barros
Vera Lúcia Tieko Suguihiro

O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

Mari Nilza Ferrari de Barros¹²

Vera Lúcia Tieko Suguihiro¹³

Segundo dados do último Censo realizado pelo IBGE em 2010, o Brasil contava com mais de 17 milhões de pessoas na faixa etária entre 10 e 19 anos e, desse contingente, aproximadamente 1,5 milhão viviam no estado do Paraná (IBGE, 2013). É uma população que necessita de políticas públicas que lhes garantam acesso aos Direitos Fundamentais para o seu pleno desenvolvimento físico, psicológico, cultural e social.

Porém, a ausência de políticas públicas qualificadas, a discriminação social, o abandono, a escassa experiência afetiva de convívio familiar, o sofrimento, a humilhação e outras expressões de violência social têm caracterizado o cotidiano de boa parte dos adolescentes no Brasil.

Conforme afirma Marisa Feffermann, o atual cenário brasileiro é pouco promissor para os jovens pertencentes aos segmentos da população “mais afetados pela desigualdade social, pelas políticas de ajuste econômico neoliberais e pela falta de efetividade das políticas sociais” (2006, p 187).

É fato que o Estado tem encontrado dificuldades para proteger os adolescentes das mais variadas formas de violação de seus direitos. Numa perspectiva de favorecimento do mercado, o Estado tem dificuldades em criar e implementar políticas públicas eficientes, que efetivem de modo qualificado os direitos de crianças e adolescentes, numa perspectiva que vá além dos programas sociais de caráter compensatório, fragmentado e pontual.

12 Mestre em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora na área de violência e criminalidade juvenil.

13 Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, Professora TIDE do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Coordenadora do Projeto de Pesquisa “Desenho Urbano e Violência Praticada Contra Crianças e Adolescentes”.

A sociedade civil, por seu lado, impregnada por uma visão conservadora, de caráter preconceituoso, disciplinador e punitivo, tem atribuído às famílias pobres a responsabilidade pela condição de vida dos jovens em situação de pobreza e de vulnerabilidade social.

Nesta forma de compreensão, para os jovens pobres, de modo geral, “salta-se direto da infância para o mundo do trabalho (ou do desemprego)”. Ou seja, a adolescência não tem sido a mesma para todos (COSTA, 2012, p.61).

Estes adolescentes vivem mais intensamente os reflexos das transformações econômicas, sociais, culturais e políticas, impostas pelo neoliberalismo. Vivem as más condições da escola pública e amargam baixo grau de escolaridade, convivem com condições materiais precárias e dificuldades de inserção no mercado de trabalho, além da falta de acesso à cultura e ao lazer. Esta é a realidade da grande maioria do segmento de adolescentes empobrecidos no Brasil.

No entanto, segundo Silva, vivemos numa sociedade cujo apelo ao consumo é permanente, o que

...desperta o desejo no jovem de sair desse apartheid em que foi confinado e firmar-se numa identidade social de juventude moldada pela indústria e corroborada pela mídia, confirmando a ideia de que a cidadania só está garantida pelo acesso ao consumo, tornando a falta de perspectivas crucial para uma reação negativa contra a sociedade” (SILVA, 2007, p. 252).

Os estímulos ao consumo como uma estratégia para garantir os lucros capitalistas em época de crise mundial, têm mostrado seu lado perverso ao introduzir valores que privilegiam a capacidade individual de obter bens de consumo, de comprar, em detrimento da valorização da convivência comunitária e da solidariedade coletiva, o que impacta especialmente nos segmentos mais jovens da população, em processo de formação biopiscossocial.

Diante deste cenário, o ingresso precoce de adolescentes no mundo do crime constitui uma alternativa rápida para atender às necessidades de consumo, do “aqui e agora”, sendo a prática de delitos um meio de satisfazer o desejo de consumo.

Infelizmente, a compreensão dessa realidade não tem se traduzido em uma postura protetiva por parte da sociedade. Quando o tema é o adolescente autor de ato infracional, a sua abordagem adquire um contorno complexo e conflituoso, marcado profundamente pela indiferença, pela incerteza e pela violação de direitos tanto por parte da sociedade como do Estado, em um contexto em que prevalece a cultura da punição e a prática da repressão social.

Levantamento realizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em 2010 dá conta da existência de 17.703 adolescentes privados ou restritos de liberdade, praticamente o dobro de 10 anos atrás¹⁴.

Observa-se, desta maneira, que um dos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069\90), a brevidade e a excepcionalidade de medidas que privem o adolescentes de sua liberdade total ou parcialmente, está tendo dificuldades de ser colocado em prática.

Esta realidade demonstra uma necessidade urgente de mudanças nas condições de vida dos adolescentes, não só na perspectiva normativa legal, mas para além, no reconhecimento dos adolescentes como sujeitos detentores de direitos em condição peculiar de desenvolvimento.

Isto implica em mudar o modo de pensar e agir dos diferentes segmentos (Estado, sociedade civil, família e mercado) na defesa, promoção e proteção integral dos direitos humanos de crianças e adolescentes, de modo que possa afetar significativamente a vida desta população por meio das ga-

¹⁴ Segundo o Levantamento Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em 1999 eram 8.579 adolescentes privados ou restritos de liberdade no país. Levantamento Nacional – Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. (BRASIL, 2011).

rantias de seus Direitos Fundamentais.

OS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS DO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL

O Estatuto trata da prática de atos infracionais nos artigos 112 a 128. Esse conjunto de artigos significou uma grande alteração no modo de enfrentamento dessa prática por crianças e adolescentes em comparação com a legislação anterior, os Códigos de Menores de 1927 e de 1979.

Na perspectiva da legislação anterior prevalecia a tríade: abandono (desamparo moral), pobreza (desamparo material) e marginalidade (prática de delito). Assim, embora se afirmasse o primado pelo superior interesse da criança, havia duas alternativas, segundo Ferreira: “o trabalho precoce, como fator de prevenção e uma espécie de delinquência latente, e a institucionalização, como fator regenerador de sua prejudgada perdição” (2012, p.68). Ou seja, tratava-se de proteger crianças pobres e abandonadas, e manter vigilância constante sobre adolescentes considerados delinquentes e/ou infratores.

O Estatuto avança para além da concepção de que crianças e adolescentes são seres incapazes que precisam de tutela, defende que eles são sujeitos sociais que devem ter seus direitos assegurados, em conformidade com a Doutrina da Proteção Integral.

Em direto confronto com a doutrina da situação irregular, ele estabelece primeiramente a distinção entre crianças e adolescentes no que diz respeito à sua capacidade de compreender a sanção, o castigo, diante da prática do ato infracional. Assim, às crianças até 12 anos incompletos não é permitida a aplicação de medidas que contenham qualquer caráter punitivo (art. 105).

Aos adolescentes, aqueles entre 12 e 18 anos, são previstas medidas socioeducativas. Estas articulam o caráter educativo e punitivo em medidas que vão da advertência, a mais leve, até a internação em estabelecimento educacional, que

consiste na privação da liberdade do adolescente (art. 112)

As medidas socioeducativas aplicadas ao adolescente autor de ato infracional têm um caráter sancionatório, ou seja, o adolescente é responsabilizado judicialmente, sofrendo restrições legais, de natureza sociopedagógica, isto é, que articulam o caráter punitivo com o educativo. Para sua execução, há a necessidade de articulação dos diferentes níveis de governo e a corresponsabilidade da família, da sociedade e do Estado, sustentados pelos princípios dos direitos humanos (CONANDA, 2006).

Foi na busca pela garantia desses direitos que se preocupou em introduzir na legislação as garantias individuais e as garantias processuais. Estas estão previstas no Estatuto nos artigos 106 a 111, e constituem uma significativa alteração introduzida pela nova legislação a partir de 1990.

Assim como qualquer cidadão brasileiro, nenhum adolescente pode ser privado de liberdade sem que isso seja determinado por uma autoridade judicial, a não ser que seja flagrado praticando o delito¹⁵. Se apreendido, o adolescente deve ser informado de seus direitos e de quem foi responsável por sua apreensão. Sua família e a autoridade judiciária devem ser imediatamente informados de sua apreensão e, sempre deve ser examinada a possibilidade de sua liberação imediata.

As garantias processuais se constituem no direito do adolescente de saber do que está sendo acusado, de não ser preso sem julgamento, de ter um advogado, de poder participar do processo que apura o ato cometido por ele e de poder ser ouvido pessoalmente pelas autoridades do sistema de justiça: juiz, promotor.

Aos componentes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) cabe assegurar que esses direitos e garantias previs-

¹⁵ O Estatuto prevê a possibilidade de uma internação provisória para averiguação do ato praticado, porém esta se limita à 45 dias (art.108).

tos no Estatuto sejam resguardados tanto no processo de apreensão quanto no processo de aplicação e de execução das medidas cabíveis.

O PAPEL DOS ATORES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E O SINASE

Desta maneira, no intuito de normatizar e garantir a operacionalização da política de proteção especial e de justiça para os adolescentes autores de ato infracional, foi criado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, configurando-se como uma política pública de inclusão social de modo a assegurar a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos.

Debatido amplamente entre os atores do SGD durante alguns anos, o SINASE foi transformado na lei federal 12.594 em 18 de janeiro de 2012, entrando em vigor em 19 de abril de 2012. Ele é um “...conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa” (CONANDA, 2006, p. 22).

Envolve os sistemas estaduais e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção a esse público, articulando os vários sistemas que compõem o SGD, a saber, o sistema de justiça, de segurança pública, a rede de serviços de saúde, de educação e de assistência social.

Para o SINASE “a incompletude institucional é um princípio fundamental norteador de todo o direito da adolescência que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços” (CONANDA, 2006, p. 22). Deve assim ser compreendido como instrumento viabilizador da melhoria das condições de vida dos adolescentes em conflito com a lei, considerando a sua condição peculiar de desenvolvimento.

Para a operacionalização desse sistema é preciso a for-

mação de diferentes atores sociais, com qualificação técnica e operativa, domínio dos preceitos legais e constitucionais, além da habilidade e competência em conjugar o conhecimento e a experiência adquirida no cotidiano da prática social com adolescentes envolvidos na prática do ato infracional.

As medidas socioeducativas devem ser aplicadas somente a adolescentes, uma vez que estes reúnem as condições mínimas para compreender o caráter coercitivo (punitivo) das medidas a que estão sendo submetidos. Ainda assim, o Estatuto ressalva que a medida aplicada deve levar em consideração, além da gravidade do ato praticado, também a capacidade do adolescente de cumpri-la (art. 111, parágrafo 1º)

Segundo Saraiva (2010), os adolescentes deverão ser julgados por tribunais específicos, com procedimentos próprios, e as sanções a serem aplicadas não podem ser iguais às aquelas empregadas aos adultos, na medida em que se reconhece uma responsabilidade juvenil distinta da do adulto.

Nesta perspectiva, as medidas socioeducativas têm por objetivo estimular o adolescente a corrigir os seus próprios atos. A finalidade ressocializadora da medida é fazer com que o adolescente aprenda a respeitar valores/princípios reconhecidos na sociedade, de modo que não venha cometer novos delitos. O que se busca pela via da socioeducação é a prevenção do ato infracional.

Podemos classificar as medidas socioeducativas em dois tipos básicos: as medidas de meio aberto (advertência, obrigação de reparação do dano, prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida). Estas não implicam em privação ou restrição da liberdade do adolescente, que permanece no convívio normal de sua família e comunidade devendo, no entanto, realizar as atividades propostas pela autoridade judiciária. E as medidas de meio fechado (semiliberdade e internação), que preveem a restrição ou privação da liberdade.

A execução de medidas em meio aberto para atender os adolescentes em conflito com a lei é de responsabilidade

de dos municípios. Já a execução das medidas de meio fechado é de responsabilidade dos Estados e Distrito Federal (BRASIL, 2012, art. 5º).

No que diz respeito ao meio aberto, o Estatuto estabelece que a Advertência (art. 115) é a mais branda das medidas e tem por finalidade advertir, repreender o adolescente, devendo ser aplicada sempre que houver prova da materialidade e indícios do ato cometido, mediante uma solenidade que pode ser individual ou coletiva, comandada pelo Juiz.

A Obrigação de Reparar o Dano (art. 116) exige a contraprestação feita pelo adolescente, de modo que ele possa restituir ou ressarcir o dano produzido contra bens patrimoniais. A aplicação da medida tem caráter pedagógico, devendo ser considerado a capacidade do adolescente e de sua família em cumprir a medida estipulada.

A Prestação de Serviços à Comunidade (art.117) consiste na realização de atividades gratuitas por parte do adolescente, em entidades assistenciais ou públicas como escolas, hospitais, entre outros, pelo prazo de até seis meses. Para sua execução é necessária a realização de convênios entre o Programa de Execução de Medidas “com os demais órgãos governamentais e comunitários que permitam a inserção do adolescente em programas que prevejam a realização de tarefas adequadas às aptidões do adolescente infrator” (SARAIVA, 2010, p. 163).

A Liberdade Assistida (art. 118 e 119) é aplicada com a finalidade de promover a inserção do adolescente tanto na família e na escola, como no trabalho, de modo a evitar que o adolescente venha praticar um novo ato infracional. Consiste em acompanhamento sistemático, realizado por equipe técnica qualificada, em espaço próprio para esse fim.

Para o desenvolvimento das medidas socioeducativas em meio aberto, o poder municipal deve realizar um diagnóstico da realidade, identificando as deficiências/potencialidades das unidades que realizam o atendimento, de modo a estabe-

lecer estratégias de intervenção junto ao adolescente e sua família, bem como efetuar a previsão orçamentária para execução dos programas para além dos recursos públicos repassados pelos órgãos federal e estadual.

Isto quer dizer que para a execução das medidas socioeducativas, mesmo as de meio aberto como a Liberdade Assistida e a Prestação de Serviços à Comunidade, é necessário equipe técnica com formação especializada e condições para o desempenho do trabalho junto ao adolescente autor de ato infracional e sua família (BRASIL, 2012, arts. 13 e 14).

Segundo Ramidoff (2012, p. 32), estas exigências têm por finalidade evitar o desvirtuamento da proposta da socioeducação, garantindo o caráter de profissionalização do atendimento, bem como assegurando a efetivação dos direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei.

Dentre as medidas socioeducativas a serem cumpridas em meio fechado a Semiliberdade (ar. 120) implica na privação parcial da liberdade do adolescente que praticou o ato infracional. Este deve cumprir a medida de modo que durante o dia o adolescente participe de atividades na comunidade (escola, trabalho, família), independentemente de autorização judicial. E, em período noturno, fique recolhido ao estabelecimento determinado para o cumprimento da medida socioeducativa.

O local de cumprimento da medida é uma unidade de socioeducação de responsabilidade do governo do Estado, própria para esse fim. Cabe à equipe técnica responsável pelo atendimento ao adolescente o envio semestral do relatório circunstanciado para o Juiz da Vara da Infância e Juventude para subsidiar a transição para o regime aberto.

A internação (art. 121 a 125) é considerada a mais severa das medidas socioeducativas impostas ao adolescente que cometeu o ato infracional. Ela deve ser aplicada nos casos em que foi praticada grave ameaça ou violência à pessoa; reiteração no cometimento de outras infrações graves ou descumprimento reiterado e injustificado da medida anterior imposta.

Esta medida pode ser aplicada em dois momentos distintos, num deles, quando o adolescente é apreendido em flagrante delito e permanece, provisoriamente por até 45 dias para fins de averiguação do ato cometido, é a chamada internação provisória. Neste caso o adolescente aguarda o julgamento internado. Apesar do caráter provisório desta modalidade de internação, ela é regida pelos mesmos princípios e garantias, devendo ser exigidas as mesmas condições da internação propriamente dita, isto é, local apropriado, acompanhamento por equipe técnica, escolarização, entre outras previstas no SINASE.

O outro momento em que a internação pode ser aplicada é após a decisão judicial que define a medida. Esta pode ser determinada pelo juiz para cumprimento por um período máximo de três anos.

A OPERACIONALIZAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

A lei que institui o SINASE (BRASIL, 2012) estabelece em seu artigo 15 os princípios que regem a execução das medidas socioeducativas. São eles: a) legalidade - um adolescente não pode receber tratamento mais opressivo do que um adulto; b) excepcionalidade – a intervenção judicial e a imposição de medidas deve levar em consideração a condição peculiar de desenvolvimento do adolescente; c) prioridade das práticas de medidas restaurativas e que atendam também as necessidades das vítimas; d) proporcionalidade – estabelecimento da relação entre a medida legal a ser aplicada e a gravidade do ato cometido; e) brevidade – que a medida socioeducativa tenha o tempo suficiente para uma ação sociopedagógica; f) mínima intervenção – que a medida se restrinja ao mínimo necessário para alcançar seus objetivos; g) individualização – adoção de medidas pensadas a partir da idade, capacidade e circunstâncias pessoais do adolescente; h) não discriminação do adolescente – não podendo haver qualquer tipo de discriminação em função de gênero, etnia, nacionalidade, classe

social, orientação religiosa, política ou sexual; i) convivencialidade – a medida deverá promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários do adolescente.

Este conjunto de princípios deve ser acompanhado por planos de atendimento socioeducativos estabelecidos nos diferentes níveis federativos (União, Estados/Distrito Federal e Municípios).

Ao município cabe, então, a elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em consonância com o plano nacional e estadual, envolvendo diversas instâncias: tanto a sociedade civil organizada quanto o poder constituído (legislativo e judiciário). Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente promover o controle social das ações básicas para a concretização dos direitos dos adolescentes em processo de cumprimento da medida socioeducativa. Isto significa que é de responsabilidade do município a execução de medidas socioeducacionais, fundamentada na perspectiva da municipalização.

O Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo deve ser entendido como instrumento de orientação social e política de atendimento ao adolescente, servindo de elemento articulador entre as políticas públicas e o Sistema de Garantias de Direitos (SGD). É nesse Plano que será definido sobre “o que”, “porque” “para que”, “para quem”, “como” e “com que” se pretende dar o atendimento ao adolescente e à sua família, garantindo a materialização da política de atenção ao adolescente autor de ato infracional.

Neste sentido, ao dirigir a operacionalização da medida socioeducativa, além de garantir a estrutura, a organização e funcionamento institucional para o atendimento ao adolescente, o Plano também deverá orientar o profissional na elaboração dos procedimentos para o acompanhamento do adolescente por meio de um Plano Individual de Atendimento – PIA. A elaboração do PIA é de responsabilidade da equipe técnica multiprofissional que tem acesso, mediante autoriza-

ção judicial, aos autos do procedimento de apuração do ato infracional e demais procedimentos de apuração de outros atos atribuídos ao adolescente.

A equipe técnica tem condições de conhecer a história pregressa do adolescente no que se refere à prática de atos infracionais, com conhecimento sobre o processo evolutivo das medidas socioeducativas cumpridas anteriormente e os resultados obtidos. Isto significa investir nas “atividades que devem ser programadas a partir da realidade familiar e comunitária dos adolescentes para que em conjunto “[...] possam encontrar respostas e soluções mais aproximadas de suas reais necessidades” (CONANDA, 2006, p. 49), rompendo com o paradigma da intervenção estruturada em uma visão meramente coercitiva e de punição.

DESAFIOS PARA O ENFRENTAMENTO DAS VIOLÊNCIAS COMETIDAS POR ADOLESCENTES

Os períodos longos de experiências negativas, seja no âmbito familiar ou social, têm concorrido para o desenvolvimento de uma identidade marcada por atributos que são desvalorizados socialmente. Esta desvalorização prolongada não anula, contudo, a necessidade de reconhecimento social do adolescente. Essa indiferença para com os jovens faz com que estes se revoltam e transfiram essa desvalorização para aqueles com os quais não tenham vínculo, ou pertençam a grupos sociais distintos dos seus. Essas experiências de desintegração,

[...] com a diminuição das âncoras sociais, e a elevação das orientações instrumentais difunde-se a indiferença a respeito das consequências da ação e o indivíduo deixa de se sentir obrigado a respeitar o direito do próximo. Quando o indivíduo é indiferente ao que pensam dele, a violência torna-se mais facilmente assimilável ao seu espectro de ação quando ele visa a realizar seus próprios interesses ou auto afirmar-se. (HEITEMEYER, 2007, p. 182).

Diante desta realidade social, desenvolver ações e estratégias para o enfrentamento das questões sociais, econômicas, políticas e culturais de adolescentes envolvidos com a criminalidade é uma tarefa difícil, complexa e demorada. Não há modelos previamente estabelecidos ou receituário a ser seguido para um trabalho com os adolescentes em conflito com a lei. Entende-se que as medidas socioeducativas devem ser tratadas no âmbito das políticas públicas.

O desafio está na capacidade dos vários atores sociais, representados pelos diversos segmentos da sociedade civil, do Estado e da família, em associar a responsabilização dos adolescentes que cometeram ato infracional e, no mesmo movimento, garantir os direitos a que são titulares. Para tanto, se faz necessário um trabalho integrado entre os atores do Sistema de Garantias de Direitos, as redes sociais de atendimento aos direitos do adolescente, e os executores das medidas socioeducativas, mediadas por políticas públicas de cunho universalizante, tudo fundamentado no princípio da intersectorialidade.

Segundo Silva um sistema de atendimento que funcione de maneira burocrática e disciplinar de nada adianta “...sem que tenhamos uma retaguarda que possa nos garantir qualidade e condições de enfrentamento da carência de recursos mínimos, que torne a clientela capaz de permitir mudar e construir um projeto de vida” (2007, p. 256).

Acredita-se que não é a escassez de recursos financeiros ou ausência de propostas e projetos que têm dificultado o combate à criminalidade juvenil. A institucionalização da cultura da prevenção hoje, sem sombra de dúvida, é o maior desafio para todos os atores sociais envolvidos e comprometidos com os adolescentes autores de ato infracional.

QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:

LEIA E REFLITA:

“Por um lado, os menores infratores não são considerados anjos que devem ser desculpados de todo e qualquer ato. O Estatuto tampouco se escora em desculpas ideológicas do tipo: “Essa criança cometeu uma infração porque é fruto da sociedade capitalista, que oprime, etc.; assim, deve ser liberada para continuar infringindo a lei”. Por outro lado, no extremo oposto, consideram os menores infratores como psicopatas, monstros, que devem ser punidos pela sociedade através da pena de morte ou coisa que valha. Entre uma e outra postura, o Estatuto tenta traçar uma linha de equilíbrio: não são nem anjos nem bandidos.”

(PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Educação, Direito e Cidadania**. In: ABMP. Cadernos de Direito da Criança e do Adolescente. Vol. 1. São Paulo: Malheiros, 1995, pg.91).

LEIA E REFLITA:

“O caminho das penas alternativas é o mais promissor, mas é necessário deixarmos de vigiar apenas o jovem pobre, é preciso que o olhar igualitário da lei atinja também os jovens das classes médias e das elites, muitos dos quais praticam crimes piores sob o manto da mais evidente impunidade.”

(MISSE, Michel. **Notas sobre a sujeição criminal de crianças e adolescentes**. In: Vanilda Paiva e João Trajano Sênto-Sê (orgs). Juventude em conflito com a Lei. Rio de Janeiro: Garamondo, 2007).

EXERCÍCIOS:

Leia os dois textos de jornal sobre o caso “Champinha” e responda às questões “Champinha é o apelido de Roberto Aparecido Alves Cardoso, que em meados de 2005 chocou

o Brasil ao liderar o assassinato do casal de namorados Liana e Felipe, que acampavam na região de Embu-Guaçu, em São Paulo. A descrição da tortura e do assassinato de Liana é uma das peças mais aterradoras que já li. Felipe foi morto às 8h de um domingo. Liana foi degolada na quarta-feira, às 3h. Preso, Champinha confessou os crimes e afirmou, sem remorso: ‘Matei porque senti vontade de matar’. Pobre e filho de pai alcoólatra, Champinha estudou até a terceira série do ensino básico. Aos 14 anos, principalmente pela falta de medicamentos, começou a sofrer convulsões. E saiu de casa, passando a viver nas ruas de Embu-Guaçu, prestando serviços a quadrilhas especializadas no desmanche de automóveis roubados. {...} Chegou a cortar parte do dedo de um comerciante que se recusou a entregar dinheiro durante um assalto. Também é acusado de ter matado um caseiro antes do assassinato de Liana e Felipe. Champinha tinha 16 anos quando praticou a barbaridade contra o casal de namorados. Foi preso e recolhido à Febem, onde se submeteu a uma bateria de exames psicológicos que determinariam seu destino. O psiquiatra forense Bruno Montari Ramos emitiu o primeiro laudo. {...}. Bruno Ramos escreveu que: ‘Se ele vive com pessoas bêbadas, vai virar um bêbado. Mas, se for para um mosteiro, será um monge’... ele é treinável e educável. Mas é capaz de chegar, no máximo, até a terceira série do Ensino Fundamental’ {...}”. (Luciano Pires, **O Champinha**. disponível em <http://edicoesanteriores.jornalagora.com.br/site/index.php?caderno=27¬icia=21760>)

As manobras jurídicas usadas para reter Champinha e os outros cinco jovens, embora desconhecidas do público, não eram inéditas em São Paulo. Antes deles, diversos infratores foram interditados e ficaram encarcerados além do que prega o ECA. A diferença é que saíam da Fundação ao completar 21 anos. Champinha tem 24 e está preso há sete anos e meio. Agora não por ter tirado a vida de Liana e Felipe, mas para tratamento psiquiátrico – e é exatamente neste ponto que a le-

galidade da UES está sendo questionada. Para alguns juristas, a Unidade não estaria às margens da lei se sua prioridade fosse a saúde dos internos. “O local está sendo utilizado apenas para contenção”, constatou a juíza Mônica Paukoski, do Departamento de Execuções da Infância e da Juventude, numa visita à UES, em maio de 2008. (Solange Azevedo. **Prisão perpétua à brasileira**. Disponível em http://www.istoe.com.br/reportagens/135118_PRISAO+PERPETUA+A+BRASILEIRA)

- A redução da maioria penal pode impedir que jovens pratiquem crimes hediondos?
- O Estatuto necessita de reformulações para que adolescentes possam ser julgados como adultos?
- Se a pena máxima de internação para adolescentes é de 3 anos, como “Champinha” permanece internado até hoje?

INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:

SUGESTÕES DE LONGA METRAGENS E VÍDEOS

Filme “Cidade de Deus”

Cidade de Deus é um filme de drama brasileiro de 2002 dirigido por Fernando Meirelles e co-dirigido por Kátia Lund. Foi adaptado por Bráulio Mantovani a partir do livro de mesmo nome escrito por Paulo Lins.

Filme “Meu Nome não é Johnny”

Meu Nome Não É Johnny é um filme brasileiro de 2008, do gênero drama, dirigido por Mauro Lima, contando a história verídica de João Guilherme Estrella um traficante da Zona Sul do Rio. Foi baseado em um livro homônimo de Guilherme Fiuza.

Filme “Preciosa: uma história de esperança”

Preciosa é um filme norte americano, rodado em 2009 e dirigido por Lee Daniels. “Preciosa” é uma adolescente de 16

anos que sofre uma série de privações e violências durante sua juventude e encontra numa escola alternativa um meio de fugir de sua existência traumática.

Série “Crime, castigo e recuperação”

Compõe-se de 04 reportagens com média de 4 minutos cada, realizadas pela TV Brasil, sobre as práticas no Sistema Socioeducativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Lei Federal 12.594, institui o **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**, 18 de janeiro de 2012.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Levantamento Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei**, Brasília, 2011. Disponível em <http://www.anajure.org.br/wp-content/uploads/2013/04/LEVANTAMENTO-NACIONAL-2011.pdf> . Acesso em 15 de setembro de 2013.

CONANDA. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Documento base. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, junho de 2006.

COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais**: da invisibilidade à indiferença. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2012.

FEFFERMANN, Marisa. **Vidas arriscadas**. O cotidiano dos jovens trabalhadores do tráfico. Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

FERREIRA, Hayane Kraytch da Silva. In: **Adolescente em conflito com a Lei**: fundamentos e praticas da socioeducação. PAES, Paulo C. Duarte; AMORIM, Sandra (orgs). Campo Gran-

de, MS: Ed. UFMS, 2012.

HEITMEYER, Wilhelm. Violência Juvenil: enfoques da prevenção e reintegração após permanência em regime de internamento. In: Vanilda Paiva e João Trqajano Sênto-Sé (orgs). **Juventude em conflito com a Lei**. Rio de Janeiro: Garamondo, 2007 (181-190).

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade. Disponível em www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/. Acesso em 12 de setembro de 2013.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **SINASE**: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Comentários à Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARAIVA, João Batista Costa. **Compendio de Direito Penal Juvenil: adolescente e ato infracional**. 4. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SILVA, Valrei Lima. Os possíveis resultados do impossível. In: Vanilda Paiva e João Trqajano Sênto-Sé (orgs). **Juventude em conflito com a Lei**. Rio de Janeiro: Garamondo, 2007 (251-262).



DISCIPLINA 4
VIOLAÇÕES DE DIREITOS E VIOLÊNCIAS

Autora: Maria Isabel Formoso Cardoso e Silva Batista

VIOLAÇÕES DE DIREITOS E VIOLÊNCIAS

Maria Isabel Formoso Cardoso e Silva Batista¹⁶

DIREITOS: GARANTIAS E VIOLAÇÕES

A defesa de direitos de crianças e adolescentes, bem como o respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento e, conseqüentemente, o reconhecimento de sua situação de vulnerabilidade, são concepções sociopolíticas ainda recentes em nosso país, quando comparadas a um histórico de controle, punições e exclusão social desse segmento da população. Historicamente, não somente a lógica do direito, mas também a visão sobre a infância e a adolescência foram alteradas, orientando-se pela compreensão da criança e do adolescente como prioridade absoluta e pela necessidade de proteção integral às mesmas, garantida pela família, pela sociedade e pelo Estado.

Conforme o Art. 227 da Constituição Federal, de 1988, alterado pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010,

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

Esse princípio constitucional, que também está presente na legislação internacional sobre o assunto, é ratificado pelo Art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Estatuto – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), segundo o qual, todos os direitos constitucionais voltados à criança e ao

¹⁶ Professora Adjunta do Centro de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual do Oeste do Paraná; Psicóloga, Mestre em Educação Escolar, Doutora em Psicologia Social.

adolescente devem ser garantidos com absoluta prioridade pela família, pela comunidade, pela sociedade em geral e pelo poder público, o que implica na:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Tendo a criança e o adolescente como prioridade absoluta, este Estatuto dá materialidade à Doutrina da Proteção Integral, que passa a substituir a Doutrina da Situação Irregular, legalmente sustentada pelo antigo Código de Menores (Lei nº 6.697, de 10 de dezembro de 1979). Apesar de sua concepção avançada em relação ao passado, a simples existência de uma legislação que vise à proteção da infância e da adolescência, não garante seu cumprimento. Em vista disso, em 1991, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), previsto no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que entre outros objetivos deve observar, acompanhar e fiscalizar o cumprimento ou possíveis ameaças e/ou violações dos direitos da criança e do adolescente. Desse modo, o CONANDA, por meio dos Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente em parceria com o conjunto de instituições neles representadas, tem desempenhado papel essencial na garantia dos direitos e na observância de quaisquer violações de seus princípios fundamentais.

Mas, segundo Teixeira (2001, p. 13), “[...] a violação de direitos no Brasil é fato recorrente e lamentável. E mais lamentável ainda é constatar que, em relação a crianças e

adolescentes, a violação dos direitos se dá, em algumas vezes, até mesmo por entidades ou instituições que têm do dever de resguardá-los”.

Entretanto, o que, de fato, pode ser compreendido como uma violação aos direitos e de que modo essa ruptura de sua garantia se relaciona à violência em geral?

De acordo com o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (SIPIA), uma ocorrência ou uma ação poderá ser considerada como uma violação de direitos, se nela estiverem presentes três condições básicas:

- a existência de um sujeito de zero a 18 anos de idade que tenha sofrido violação de um direito fundamental, sendo sempre identificado;
- a prática de uma ação contrária ao direito assegurado ou mesmo a ausência da ação necessária ao cumprimento do direito assegurado, sendo os direitos fundamentais à Vida e Saúde; à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade; à Convivência Familiar e Comunitária; à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer e, finalmente à Profissionalização e à Proteção no Trabalho;
- um responsável pela ação ou pela omissão que resultou no descumprimento do direito, sendo que o violador deverá ser identificado, podendo ser pais e responsáveis, Estado, sociedade e a própria criança ou adolescente, em razão de sua conduta. (PARANÁ, 2008).

São inúmeros os exemplos diários que revelam essas violações dos direitos, as quais, normalmente, associam-se a distintas formas de abuso, violência e crueldade contra a criança e o adolescente, praticadas nas relações sociais e afetivas que os envolvem cotidianamente, vitimizand-os. Essas ações de violência colocam em risco a integridade física, psicológica e moral desses sujeitos, e atentam contra seus direitos básicos. Desse modo, deve-se compreender a centralidade da violência em relação à violação de direitos: ou seja, a violência apresenta-se como um princípio

ameaçador aos direitos das crianças e dos adolescentes, ela constitui o cerne dessas violações. Isso significa que nem todo fato pode ser tomado como uma violação de direitos, mas toda forma de violência recai sobre a violação de algum tipo de direito. Nesse sentido, para Azambuja apud Alberton (2005, p. 99),

A violência, ao nascer do século XXI, deve ser encarada como violação de direitos humanos. No cenário mundial, as vítimas maiores são bebês, as crianças e as mulheres, valendo lembrar que, por ano, ocorrem quase oito milhões de natimortes e mortes neonatais precoces devido às condições precárias de saúde e nutrição das mulheres durante a gestação, aos cuidados inadequados no momento do parto e à falta de cuidados ao recém-nascido. De outro lado, informa o representante da UNESCO no Brasil, Jorge Werthein, a existência, no mundo, de 113 milhões de crianças fora da escola (2003), numa clara demonstração, ainda na atualidade, do descompromisso dos povos com a infância.

A autora pondera que, apesar de todos os avanços legais no campo da garantia dos direitos, devido à imensa desigualdade social e às diversas formas de exclusão social e exploração humana, muitos desses direitos são desrespeitados continuamente, nas mais variadas situações cotidianas de exploração do trabalho infanto-juvenil; de exploração sexual; de não garantia de uma segurança alimentar, nutricional e de saúde; de evasão (exclusão) escolar; de ausência de políticas e programas que transformem as condições de vida das crianças, dos adolescentes e de suas famílias. Diante disso, faz-se necessário que se compreenda a violência, já que esta se apresenta como um fenômeno marcante da sociedade contemporânea.

CONCEITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

Como conceituar a violência? Ela é inata ao homem ou é algo produzido a partir das relações que ele estabelece?

Qualquer comportamento ou ato agressivo pode ser considerado violência? O que, de fato, caracteriza a violência?

Não há um consenso sobre o que seja violência. Ela é algo complexo de se conceituar, pois nem sempre suas manifestações são tão evidentes. Formas mais sutis de violência, embora extremamente nocivas, apresentam-se atualmente aos indivíduos e grupos, tomando parte, de modo “quase natural”, de sua formação pessoal e de sua existência social e histórica. Assim, torna-se necessário conhecer a visão de alguns pensadores sobre esse fenômeno, para que se possa refletir melhor sobre ele.

Para Freud (1986), a violência refere-se à utilização deliberada da agressividade, em seu sentido destrutivo. Ele compreende a agressividade como uma força intrínseca a todo ser humano, que atua na construção de sua subjetividade; ela manifesta-se como expressão da pulsão de morte, de uma tendência que leva o homem a querer eliminar toda a tensão (angústia/ansiedade) existente, dentro e fora de si. Em virtude disso, a agressividade pode voltar-se contra o próprio indivíduo ou ser direcionada aos outros; quando a intenção de destruição se faz presente no emprego dessa agressividade, pode-se falar em violência. Essa tensão, da qual a agressividade e a própria violência se originam, é, de acordo com esse autor, incrementada pelo sofrimento advindo de três fontes: 1) o sentimento da fragilidade do corpo (a consciência acerca da decadência e dissolução física do homem); 2) a força imensurável da natureza (diante da qual o homem sente-se impotente); e 3) as relações sociais (que geram prazer, mas também angústias e frustrações aos homens, e diante das quais eles devem conter ainda mais sua agressividade, aumentando a tensão). Tendo em vista essa conceituação, pode-se perceber que Freud, apesar de reconhecer na civilização a fonte inesgotável de produção da angústia humana, não analisa a violência a partir de suas causas sociais, culturais

e históricas, mas somente a partir de sua psicogênese.

Guardadas as devidas diferenças teóricas em relação a Freud, Kant (1992) partilha de semelhante essencialismo em relação à concepção de violência. Para o filósofo, a violência origina-se de uma tensão (conflito) própria do humano, que detém uma natural “sociabilidade insociável”: o homem sente-se bem com os outros e ao mesmo tempo tem prazer em maltratá-los. Para Kant (1992), a violência não é manifestação de irracionalidade, mas uma das formas racionalmente desenvolvidas pelo homem para dar fim ao desconforto causado pela tensão e chegar à felicidade.

Diferenciando-se dessas concepções, Arendt (1984) associa este conceito à opressão, à falta de liberdade; caracteriza a violência a partir de sua instrumentalidade (a violência é meio para se atingir algum fim); e critica a naturalização da violência na vida cotidiana, segundo a qual o evento violento é considerado um mal necessário e uma condição quase indissociável da vida moderna. Dessa forma, para a autora, essa concepção sustenta uma espécie de “banalização do mal”, condição em que as injustiças sociais não são refletidas e questionadas, já que a capacidade de estranhamento da realidade e a consciência crítica sobre ela foram limitadas pela manipulação político-ideológica.

Para Marx (2005, p. 864), a violência é o processo pelo qual a história desenvolve uma nova dinâmica, toma novos rumos: “A violência [Gewalt] é a parteira [Geburtshelfer] de toda velha sociedade que traz uma nova em suas entranhas. Ela mesma é uma potência [Potenz] econômica”. No entanto, este autor não supõe, com isso, uma naturalidade dos fenômenos violentos e nem dos históricos; ao contrário, questiona a artificialidade desses fenômenos, denunciando o processo de forjamento sócio-histórico a partir deles e o preço pago (consequência) por uma nova dinâmica social – a saber, o incremento da própria violência estrutural. Assim, a violência impulsiona o desenvolvimento econômico

no capitalismo, criando as novas condições necessárias às mudanças estruturais, e é fomentada por ele.

De acordo com Horkheimer e Adorno (1984), a violência constitui uma força irracional, mas que é apropriada e utilizada de modo instrumental como princípio da racionalidade objetiva, ou seja, a civilização erige-se sobre essa força irracional, reprimindo-a, reorganizando-a e utilizando-a conforme lhe convém. Para esses autores, o desenvolvimento econômico implica que a sociedade se torne cada vez mais administrada e organizada; e quanto mais administrada a sociedade é, mais socializadas as pessoas são e mais partilham de um sentimento coletivo de unidade, como uma rede social (forte coesão social); com isso a pressão civilizatória aumenta, obrigando o indivíduo a abrir mão de suas satisfações pessoais em prol da coletividade; tal processo gera ressentimentos, que podem produzir agressividade contra a própria sociedade. Nesse sentido, a violência individual e interpessoal é produto da própria violência a que foram submetidos no processo de socialização, da qual se ressentem. Assim, tendências de integração e desagregação convivem lado a lado sob a vida civilizada e ordenada da sociedade.

Tendo em vista essas reflexões, pode-se examinar, agora, o conceito de violência utilizado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), amplamente utilizado na área da saúde, jurídica e social.

A OMS aponta para a violência como um problema de saúde pública. Conforme Dahlberg e Krug (2002, p. 1165-66), “a OMS define violência na medida em que ela diz respeito à saúde ou ao bem-estar dos indivíduos”. Segundo Minayo e Assis (1993), embora a violência não represente uma questão médica em si, por ser um fenômeno social, cultural e histórico, ela deve ser compreendida, na atualidade, como um problema que incide diretamente no campo da saúde pública, já que, além de causar danos físicos e

psíquicos aos indivíduos, demandando cuidados de diversos profissionais de saúde, afeta, de um modo geral, as relações sociais e a qualidade de vida das pessoas, o que demanda uma reorganização da rede de assistência e de serviços de saúde voltados à população.

De acordo com o Relatório Mundial sobre a Violência e Saúde, de 2002, a OMS conceitua violência como “o uso de força física ou poder, em ameaça ou na prática, contra si próprio, outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou possa resultar em sofrimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado ou privação”. A violência, segundo a OMS, pode ser: 1) autoinfligida (violência causada por um indivíduo a si mesmo); 2) interpessoal (violência causada por um indivíduo ou por pequenos grupos de indivíduos a outros indivíduos ou grupos); 3) coletiva (violência advinda de grupos maiores, como governo, estados, organizações sociais e outros grupos que ameaçam a coletividade). Embora essa definição da OMS parta de uma concepção de violência baseada no modelo ecológico, segundo o qual se busca compreender as raízes da violência, apontando “para a complexa interação de fatores individuais, interpessoais, sociais, culturais e ambientais” (NISKIER, 2012, p.13), ela não é suficiente, pois se pauta pela intencionalidade do ato violento (DAHLBERG E KRUG, 2002). Assim, torna-se extremamente complexo delimitar quando, se e em que medida houve intenção no “uso de força física ou poder”; além disso, atribui-se, nessa concepção, grande peso à intencionalidade (como uma escolha pessoal) do ato e descaracterizam-se os fatores sociais, ambientais, culturais e históricos que mediam a formação dos indivíduos e que os leva a incorporarem e naturalizarem a violência em seu cotidiano.

Em um sentido mais amplo, Minayo e Assis (1993, p. 58), conceituam a violência como um “fenômeno gerado nos processos sociais, levando pessoas, grupos, instituições e

sociedades a se agredirem mutuamente, a se dominarem, a tomarem à força a vida, o psiquismo, os bens e/ou o patrimônio alheio”. Para, Minayo (1994, p. 7) a violência é “um complexo e dinâmico fenômeno biopsicossocial, mas seu espaço de criação e desenvolvimento é a vida em sociedade” e para compreendê-la, é necessário compreender as especificidades históricas e os dinamismos políticos, culturais, econômicos, psíquicos e jurídicos que a determinam.

Trassi e Malvasi (2010, p.43) também compreendem a violência a partir de uma concepção sociocrítica e a caracterizam como uma “produção humana”, ou seja, como uma ação “produzida, legitimada e desencadeada por um conjunto intrincado de fatores objetivos, [e que] também se ancora e reverbera na constituição dos sujeitos, porque encontra aí aspectos constitutivos da subjetividade mobilizados, como a agressividade que nos constitui a todos”. Para os autores, as relações de poder e a racionalidade/intencionalidade (planejamento de ações) são elementos constitutivos da violência, definida por eles como:

[...] um fenômeno social que se ancora no psíquico de cada um dos humanos – a destrutividade. Mas sua característica fundamental é o uso intencional e desejado da agressividade com fins destrutivos, em uma relação de poder caracterizada como assimétrica – entre pessoas (adulto/criança; homem/mulher); grupos (religiosos), etnias (grupos étnicos da África; nações em que uma das partes está ou se pretende que esteja subordinada, subjugada. (IDEM, p. 44).

As diferentes conceituações apontam para a compreensão geral de que a violência associa-se à destrutividade e que, embora ela se sustente no plano psíquico dos sujeitos e se expresse no plano interpessoal, é produzida social e historicamente, compondo a dinâmica das relações sociais e a estrutura da sociedade atual.

A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E A PRODUÇÃO DAS VIOLÊNCIAS INTERPESSOAIS

Diante dessas conceituações e, sendo a violência, apesar de irracional, mediada pela racionalidade (que orienta uma intenção), cabe perguntar-se por que na sociedade atual (caracterizada por um avançado desenvolvimento da racionalidade, em termos do conhecimento científico e tecnológico) há, paradoxalmente, um incremento de atos e comportamentos violentos e antissociais?

Atualmente, a violência tornou-se “lugar comum”. Entretanto, não se deve tomá-la individualmente ou como parte de uma “natureza” humana, mas refleti-la a partir da “condição” sócio-histórica na qual essa “humanidade” está sendo produzida. Como fenômeno biopsicossocial e coletivo, a violência deve ser compreendida enquanto elemento constitutivo do tipo de estrutura social, historicamente desenvolvida; uma estrutura que, conforme Wanderley (1999), tem na exploração e na desigualdade socioeconômica e na exclusão social seus principais fundamentos. Esses, e tantos outros processos sociais excludentes, constituem expressões de violência que nem sempre são questionadas enquanto tal, uma vez que tomam parte de nosso cotidiano como “condições naturais” de existência do homem em sociedade. No entanto, alguns autores alertam para a necessária reflexão sobre esse tipo de violência como uma “violência estrutural”.

De acordo com Minayo e Assis (1993, p. 58), a violência estrutural é “aquela que se apoia socioeconômica e politicamente nas desigualdades, apropriações e expropriações das classes e grupos sociais”; é desenvolvida na própria estrutura social, por meio de suas organizações e instituições, que reproduzem as relações sociais injustas, exploratórias, excludentes e opressoras, tornando ainda mais vulneráveis ao sofrimento e à morte os sujeitos nela implicados.

Para Silva (2009, p.10), a sutileza e a descrição são as

principais características da violência estrutural, tornando-a quase imperceptível como uma forma de violência e, por isso mesmo, difícil de ser interrompida, “(...) uma vez que seu circuito reprodutivo supõe um aliado central: o processo permanente de naturalização de gestos e de procedimentos quase sempre considerados necessários, adequados e normais (...) sustentada na naturalização da pobreza e da desigualdade social”.

A violência estrutural é, desse modo, a base que sustenta as demais formas e expressões de violência (delinquência, tráfico, exploração sexual, violência doméstica etc.), as quais, evidentemente, devem ser tomadas como ações a serem combatidas pela sociedade, pelo governo e pelo Estado; no entanto, a consciência sobre seu fundamento – a violência estrutural – e o enfrentamento desta não podem ser obscurecidos e substituídos pelo combate somente às expressões de violência que ocorrem no nível interpessoal. Em virtude da (aparente) democracia vivida na sociedade atual, tem-se a expectativa de acesso igualmente justo aos direitos sociais; essa expectativa é forjada e mantida pela ideologia, que encobre as mazelas do Estado em relação à (real) restrição do acesso aos direitos básicos e aprofunda as desigualdades econômicas e a exclusão social. Com isso, conserva-se inalterado o ciclo da violência: ao se manter uma estrutura social excludente, que é por isso mesmo violenta, promove-se a produção e a reprodução contínua de violências interpessoais de toda ordem.

Nesse sentido, deve-se ter claro que a violência desenvolvida em nível interpessoal, conforme dito antes, não é decorrente de um problema biológico e/ou psíquico, ou de um problema de personalidade individual; ela não é “natural”, mas produzida no contexto histórico da sociedade, tendo-se em vista sua estrutura. Assim, diversos mecanismos sociais, que compõem essa estrutura, contribuem para a produção e incremento da violência de todos os tipos e

em todos os níveis. Mesmo aqueles que parecem inofensivos, fazem parte da aparelhagem que promove estrutural e ideologicamente a violência; eles são responsáveis pela produção de homens necessários à manutenção do sistema social, pela “formação de personalidades” vulneráveis à manipulação ideológica e propensos ao crime (HORKEIMER & ADORNO, 1984). Na sociedade atual, podem-se observar vários desses mecanismos e aspectos promotores de desigualdade e violência, como, por exemplo, os efeitos geopolíticos e econômicos da globalização; os apelos ao erotismo, ao consumo e à violência perpetrados pelos veículos midiáticos e de comunicação; as formas precárias de inclusão social e de condições de vida e de trabalho dos diversos seguimentos da população; a negligência do Estado e das famílias frente o acesso e garantia de direitos sociais etc.

EXPRESSÕES DAS VIOLÊNCIAS INTERPESSOAIS: FÍSICA, PSICOLÓGICA, SEXUAL, NEGLIGÊNCIA

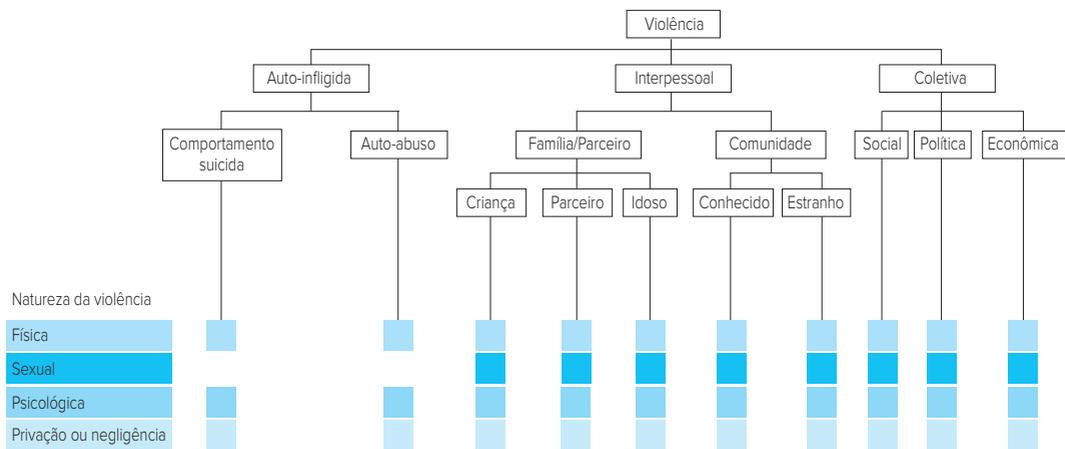
Por compor a estrutura da sociedade atual, a violência faz-se presente em nível interpessoal, de modo democrático, em distintas classes sociais e econômicas e em diferentes gêneros e grupos culturais, étnicos, religiosos.

Considera-se violência interpessoal uma ação representativa de abuso ou maus-tratos estabelecida entre pessoas ou grupos, onde uma das partes (agressor) coloca-se à outra (vítima) de modo a impor a realização de suas vontades e desejos; tal imposição estabelece-se a partir das diferenças de autoridade, de poder, de posição social, econômica ou política, de idade, de força física, de tamanho entre elas, conferindo certa condição de superioridade a uma das partes envolvidas (agressor). A ação perpetrada pelo agressor implica na violação dos direitos da vítima, seja como supressão, transgressão ou omissão desses direitos e pode ocorrer por meio da força física, do uso (abuso) de autoridade.

de, da indiferença, da manipulação psicológica.

Segundo a OMS, em relação à natureza dos atos violentos, pode-se caracterizá-los como: a) violência física; b) violência sexual; c) violência psicológica; d) violência relacionada à privação ou ao abandono (negligência). Essas formas podem apresentar-se isoladamente ou de modo combinado, conforme a figura abaixo:

Figura 1. Tipologia da violência segundo OMS, 2002. Tipologia da Violência.



Fonte: Niskier (2012)

No Brasil, o Ministério da Saúde formulou algumas definições sobre os diferentes tipos de violência, para que os profissionais de diversas áreas que trabalham com os vários seguimentos da população possam identificar a natureza da violência cometida, a fim de notificá-la. Seguem as definições:

- *A violência física* é definida como “atos violentos com uso da força física de forma intencional, não acidental, praticada por pais, responsáveis, familiares ou pessoas próximas da criança ou do adolescente, com o objetivo de ferir, lesar ou destruir a vítima, deixando ou não marcas evidentes em seu corpo” (BRASIL, 2002). Conforme essa definição consideram-se como violência as práticas lesivas e de

cunho intencional. No entanto, segundo Gonçalves (2004, p. 291), há que se atentar para a dimensão sócio-cultural de certas práticas e concepções punitivas, largamente utilizadas no Brasil, com finalidade educativa: “no Brasil, a punição corporal é amplamente disseminada e tem seu uso justificado pela cultura. (...) Levar em conta determinantes culturais parece essencial (...). [a cultura] informa os modos pelos quais somos educados e (...) delimita opções concretas sobre métodos educativos que são postos em prática”. Baseadas nessa tradição cultural punitivo-educativa, a autoridade e a hierarquia são fundamentadas na violência, que se dissimula em práticas educativas. Desse modo, é necessária a exata percepção da situação, para que, de um lado, não se tome como violência “ações educativas” mais austeras, mas que não tem a intencionalidade de dano físico, e, por outro lado, não se deixe de notificar e de tomar medidas de proteção, quando, de fato, a violência física for iminente.

- *A violência psicológica*

[...] constitui toda forma de rejeição, depreciação, discriminação, desrespeito, cobranças exageradas, punições humilhantes e utilização da criança ou do adolescente para atender às necessidades psíquicas dos adultos. Todas essas formas de maus tratos psicológicos causam danos ao desenvolvimento e ao crescimento biopsicossocial da criança e do adolescente, podendo provocar efeitos muito deletérios na formação de sua personalidade e na sua forma de encarar a vida. Pela falta de materialidade do ato que atinge, sobretudo, o campo emocional e espiritual da vítima e pela falta de evidências imediatas de maus-tratos, este tipo de violência é dos mais difíceis de ser identificado. (BRASIL, 2002, p. 13).

Embora esse tipo de abuso seja de difícil identificação, segundo Guerra (1998), ele subjaz aos demais tipos de violência, pois, de certo modo, toda forma de violência marca psicologicamente o sujeito, causando graves danos ao seu

desenvolvimento biopsicossocial.

- *A violência sexual*

[...] consiste em todo ato ou jogo sexual, relação heterossexual 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. Apresenta-se sobre a forma de práticas eróticas e sexuais impostas à criança ou ao adolescente pela violência física, ameaças ou indução de sua vontade. Esse fenômeno violento pode variar desde atos em que não se produz o contato sexual (voyerismo, exibicionismo, produção de fotos), até diferentes tipos de ações que incluem contato sexual sem ou com penetração. Engloba ainda a situação de exploração sexual visando lucros como é o caso da prostituição e da pornografia. (BRASIL, 2002, p. 13).

Nem todo jogo sexual ou outras formas de expressão da sexualidade, especialmente entre crianças e adolescentes, podem ser considerados como violência sexual. Nesse sentido, segundo Gonçalves (2004) podem-se levar em consideração certos critérios para identificação do abuso, tais como: as diferenças de idade (diferença de 5 anos, quando a vítima é menor que 12 anos; ou de 10 anos, quando a vítima for menor que 16 anos); uso da força física; habilidade de manipulação psicológica; exploração da autoridade. Entretanto, esse é um tipo de violência que nem sempre pode ser identificado de imediato, pois em alguns casos as marcas corporais não são evidentes. Por isso é importante atentar para outros aspectos do comportamento da suposta vítima, que delatam que a violência foi praticada, como atitudes físicas e sociais, verbalizações, brincadeiras, reações emocionais, relacionamentos interpessoais, transtornos fisiológicos etc. A identificação é ainda mais difícil nos casos de violência sexual contra crianças pequenas em que a agressão física não está presente, e por isso nem

sempre essa experiência de abuso é vivenciada de modo traumático e percebida por elas como violência; especialmente quando é praticada por alguém afetivamente próximo à criança.

- A *Negligência* é o tipo de violência relacionado à omissão, à privação ou ao abandono de crianças e adolescentes (também de idosos e incapazes), praticado por pessoas (pais ou responsáveis) ou instituições,

[...] quando deixam de prover as necessidades básicas para seu desenvolvimento físico, emocional e social. O abandono é considerado uma forma extrema de negligência. A negligência significa a omissão de cuidados básicos como a privação de medicamentos; a falta de atendimento aos cuidados necessários com a saúde; o descuido com a higiene; a ausência de proteção contra as inclemências do meio como o frio e o calor; o não provimento de estímulos e de condições para a frequência à escola. (BRASIL, 2002, p. 13).

Como esse tipo de abuso implica em privação, é comum a não diferenciação entre negligência e pobreza. Numa sociedade onde a violência é estrutural devido à constante exclusão e desigualdade social existente, as condições de vida pautadas na pobreza podem intensificar a ocorrência de situações de privação; no entanto, antes de haver qualquer responsabilização de familiares ou instituições, é necessário verificar o grau de privação de todos os membros da família, a fim de se verificar o grau de comprometimento na estrutura e dinâmica familiar. Nesse caso, medidas protetivas voltadas à inserção da família em programas e redes sociais de apoio e ao fortalecimento dos vínculos entre seus membros e desses para com a comunidade, podem favorecer a supressão de situações de privação e de abandono.

QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:

1. Frente à necessidade de assegurar a condição de absoluta prioridade, como o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente devem atuar na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, especialmente nos casos em que a violação desses é praticada pelo poder público?

2. Como compreender a centralidade da violência em relação à violação de direitos?

3. Embora, de acordo com o texto, a violência seja produzida social e historicamente, é muito comum percebermos suas expressões cotidianas no plano interpessoal. Sendo assim, como se pode evitar, diante dos inúmeros casos e exemplos vividos no dia a dia dos conselhos que atuam no sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, a errônea percepção de que a violência seja uma prática irracional e particular? Como se evitar cair na falácia de bordões maniqueístas, que concebem a violência como natural ao indivíduo (“pau que nasce torto nunca se endireita” ou “filho de peixe peixinho é”), ou a concebem como natural a um meio específico que molda totalmente o sujeito (“diga-me com quem andas que eu te direi quem tu és” ou “fulano é produto do meio”)?

4. Em sua opinião, qual deve ser o papel do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente diante da necessidade de se romper com o ciclo da violência na sociedade atual (ou seja, com a violência estrutural que resulta em violências interpessoais que, por sua vez, acabam mantendo a estrutura social que as produzem)?

5. Se a violência estrutural está na base da produção dos diversos tipos de violência interpessoais, como se posicionar perante a atual discussão sobre a maioria penal? Em que medida a alteração legal da condição de imputabilidade penal do adolescente infrator pode contribuir

com a redução da violência interpessoal e estrutural?

6. Quanto às expressões da violência interpessoal, especialmente em relação à violência física e à determinação histórico-cultural de “práticas educativas” que se utilizam de castigos físicos, palmadas e ações mais severas, como refletir sobre os limites da atuação dos conselhos de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes frente ao papel, à responsabilidade e aos limites da família na educação de seus filhos? Ou seja, de que modo os conselhos devem atuar e qual o alcance dessa atuação para que não haja culpabilização da família e não se desencadeie um processo de tutelamento desta pelo Estado, conferindo-lhe uma condição de fracasso como instância protetiva?

7. No tocante às condições de privação e exclusão social, que podem resultar em situações de negligência, abandono e outras formas de violência, como o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente podem contribuir com políticas sociais e medidas de proteção voltadas à inserção da família em programas e redes sociais de apoio, que visem seu fortalecimento como instância protetiva?

INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO: SUGESTÃO DE FILMES E DOCUMENTÁRIOS

PADILHA, José. **Garapa**. 110min. Brasil: Downtown Filmes, 2009.

MALDO, Celso Renato; CIAMPA, Fernão. **O Futuro do Brasil não merece cadeia**. 20m. Brasil: Conselho Regional de Psicologia SP, 2001. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=im2235EnZt4>

TENDLER, Silvio. **Encontro com Milton Santos: O mundo global visto de cá**. 89m. Brasil: 2007. Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=-UUB5DW_mnM

DANIELS, Lee. **Preciosa: uma história de esperança**. 110m. EUA: 2009.

- HUSTON, Anjelica. *Marcas do Silêncio*. 97m. EUA: 1996.
- SCHWIMMER, David. *Confiar*. 105m. EUA: 2010.
- LAGEMAN, Rudi. *Anjos do Sol*. 92m. Brasil: Globo Filmes, 2006.
- BALL, Alan. *Tabu*. 100m. EUA: 2007.
- CHAFFE, Laís. *O Canto de Cicatriz*. 19m. Brasil: 2005.

SUGESTÃO DE SITES

- Observatório da Infância: <http://www.observatoriodainfancia.com.br/>
- Laboratório de Análise e prevenção da Violência: <http://www.laprev.ufscar.br/>
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos: <http://www.direitoshumanos.gov.br/>
- CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/conanda>
- Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes: <http://www.cecria.org.br/>
- Laboratório de Estudos da Criança: <http://www.ip.usp.br/laboratorios/lacri/menulacri.php>
- Núcleo de Estudos da Violência: <http://www.nevusp.org/portugues/>

SUGESTÃO DE TEXTOS

ALMEIDA, Natália Kelle Dias; COELHO, Maria Thereza Ávila Dantas. A violência estrutural. **Seminário estudantil de produção acadêmica**. V. 11 n. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/sepa/article/view/323>> Acesso 12 mar. 2013.

FISCHER, Rosa Maria; SCHOENMAKER, Luana. **Retratos dos direitos da criança e do adolescente no Brasil**: pesquisa de narrativas sobre a aplicação do ECA. São Paulo: CEATS/FIA, 2010.

LIMA, Cláudia Araújo de (org.). **Violência faz mal à saúde**

de. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

LUNA, Geysel M. e outros. Notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes: o discurso oficial e a práxis. **Revista de Enfermagem.** 18(1): 148-52; UERJ, Rio de Janeiro: jan/mar 2010.

MILANI, Feizi M.. Adolescência e violência: mais uma forma de exclusão. **Educar em Revista.** [online]. n.15, pp. 101-108; 1999.

REVISTA PRAIA VERMELHA. Estudos de política e teoria social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Vol. 1, n.1 (1997) - Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós Graduação, 1997.

REVISTA KATÁLYSIS. Violência: expressões na contemporaneidade. Florianópolis v. 11 n. 2 jul/dez 2008. (<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/1110>). Acesso 12 mar. 2013.

RIZZINI, Irene; CALDEIRA, Paula; RIBEIRO, Rosa; CARVANO, Luiz Marcelo. **Crianças e adolescentes com direitos violados:** situação de rua e indicadores de vulnerabilidade no Brasil urbano. Rio de Janeiro: PUC/RJ: CIESPI, 2010.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALBERTON, M. S. **Violação da Infância:** crimes abomináveis: humilham, machucam, torturam e matam! Porto Alegre, RS: AGE, 2005

ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro.** São Paulo: Perspectiva, 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.> Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei Federal nº 8.069/1990.** Secretaria de Direitos Humanos da

Presidência da República; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: 2012.

BRASIL. **Notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes pelos profissionais de saúde:** um passo a mais na cidadania em saúde. Ministério da Saúde, Secretaria de Assistência à Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002.

DAHLBERG, L. L.; KRUG, E. G. **Violência: um problema global de saúde pública.** Capítulo extraído com autorização do autor do Relatório Mundial sobre Violência e Saúde. OMS, Organização Mundial de Saúde. Genebra: OMS; 2002.

FREUD, S. O mal estar na civilização. In: **Obras psicológicas completas de Sigmund Freud.** Vol. XXI, Rio de Janeiro: Imago, 1986.

GONÇALVES, H. S. Violência contra a criança e o adolescente. GONÇALVES, H.S.; BRANDÃO, E. P. (org.). **Psicologia Jurídica no Brasil.** Rio de Janeiro: Nau Ed., 2004.

GUERRA, V. N. de A. **Violência de Pais contra Filhos:** a tragédia revisitada. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

HORKHEIMER, M. e ADORNO, T.W. **Dialética do Esclarecimento.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1984.

KANT, I. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos.** Lisboa: edições 70, 1992.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política. São Paulo: Difel, Livro I, v. 1, 2005.

MINAYO, M. C. de S. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde pública,** n. 10, pp. 7-18, suplemento 1, 1994.

MINAYO, M. C. de S.; ASSIS, Simone. **Violência e saúde na infância e adolescência:** uma agenda de investigação estratégica. *Saúde em Debate.* 1993; 39:58-63.

NISKIER, Rachel. Prevenção da violência contra crianças e adolescentes: do conceito ao atendimento - campanha

permanente da Sociedade Brasileira de Pediatria. **Residência Pediátrica**; 2(1):12-6; 2012;

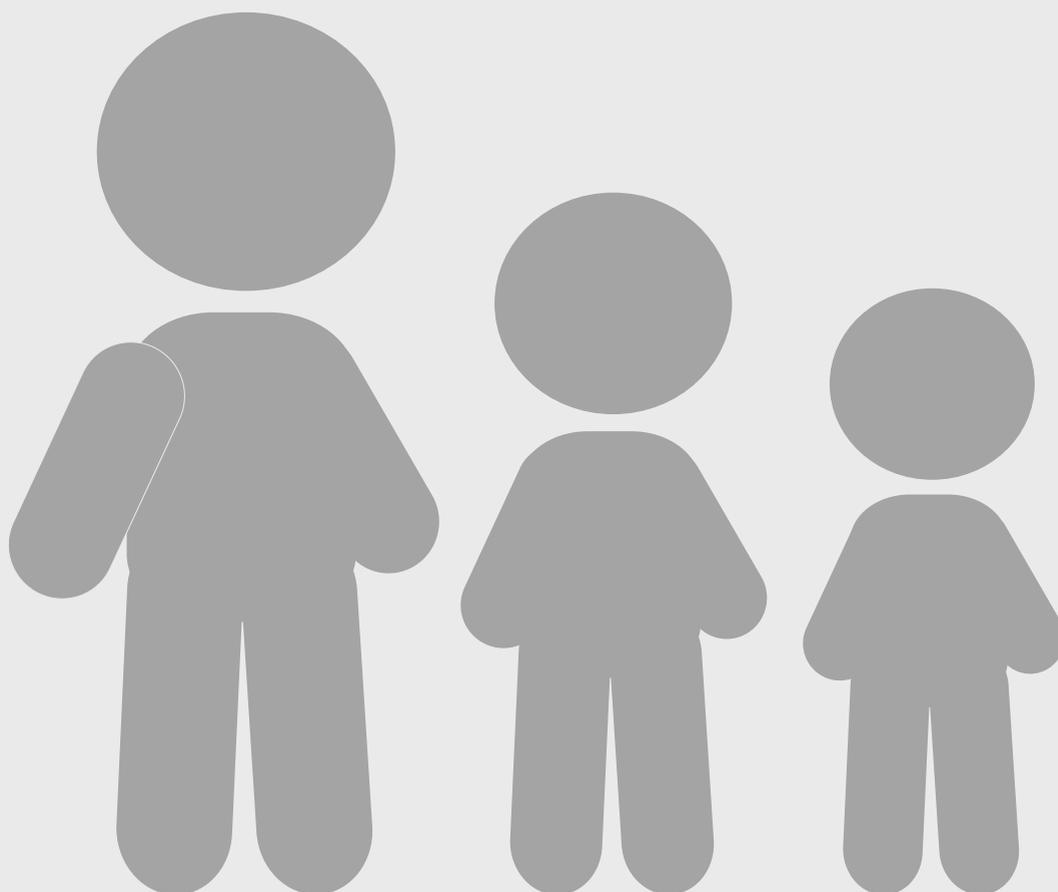
PARANÁ, **Relatório da Pesquisa Estadual das Violações dos Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes nos Municípios da Micro Região Curitiba no ano de 2006**. Universidade Federal do Paraná – UFPR: Curitiba, 2008.

SILVA, J. F. S. **O método em Marx e o estudo da violência estrutural**. UNESP/ Franca. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/O%20Metodo%20em%20Marx.pdf>> Acesso em 04 jun. 2009.

TEIXEIRA, E. M. Criança e Adolescente e o Sistema de Garantia de Direitos. In: **Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. Fortaleza, ano 2, n. 1, jan/jun. 2001 Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/ed12010/artigos/4CRIANDIREITOS.pdf>> Acesso em 12 mar. 2013.

TRASSI, M. de L. e MALVASI, P. A. **Violentamente pacíficos**: desconstruindo a associação juventude e violência. São Paulo: Cortez, 2010.

WANDERLEY, M.B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, B. (Org.) **As Artimanhas da Exclusão**: Análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.



DISCIPLINA 5
DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO PARA O
ENFRENTAMENTO DAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS

Autora: Cleide Lavoratti

DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO PARA O ENFRENTAMENTO DAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS

Cleide Lavoratti

O reordenamento jurídico proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, através do Sistema de Garantias de Direitos, enfatiza a importância da articulação das instituições de atendimento à população infanto-juvenil e do trabalho em rede, para que se potencialize o enfrentamento as situações de vulnerabilidades a que estão expostas crianças e adolescentes nos municípios brasileiros (violência, dependência química, abandono, pobreza, etc.).

A partir de uma nova concepção de política pública como direito do cidadão e dever do Estado, que deve ser construída e pactuada coletivamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente ajuda a superar a tradicional dicotomia entre Estado e Sociedade Civil, a partir do momento em que representantes não-governamentais começam a planejar juntos com os representantes governamentais o que é necessário para melhor atender as necessidades da população infanto-juvenil.

Um exemplo desta nova forma de fazer política pública são os Planos de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes. O Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil¹⁷ foi construído em 2000 em um encontro realizado em Natal (RN) envolvendo diversas entidades da sociedade civil organizada, do governo e entidades internacionais. Este Plano tornou-se referência para as ações públicas de enfrentamento à violência no Brasil e deu origem ao Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual, ligado a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

¹⁷ Diferente do Plano Nacional que elegeu a violência sexual como foco de atenção, no estado do Paraná optou-se por trabalhar com todas as expressões da violência contra a população infanto-juvenil no Plano Estadual Interinstitucional de Enfrentamento às Violências contra Crianças e Adolescentes, elaborado entre 2003-2004.

O Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil foi um dos grandes avanços do país no combate a violência sexual, pois a partir dele se criou uma grande mobilização que deu visibilidade à temática no Brasil. “A iniciativa de construir um Plano Nacional que pudesse nortear as condutas de todos os estados do País abre as portas para uma mudança, seja ela em tornar público o problema da violência e exploração sexual, seja em mobilizar recursos diversos para seu enfrentamento.” (PAIXÃO; DESLANDES, 2010, p. 120).

Este Plano é um instrumento que tem por finalidade articular e nortear as ações do Estado e da sociedade civil organizada na prevenção, promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes e tem por objetivo principal: “Estabelecer um conjunto de ações articuladas que permita a intervenção técnico-política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.” (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2002, p.14).

O Plano foi estruturado a partir de eixos estratégicos que, articulados entre si, apresentavam os principais objetivos, metas e ações a serem desenvolvidas pelo governo brasileiro e pela sociedade para enfrentar a complexidade do fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes.

O primeiro eixo do Plano é o de **Análise da Situação**, que tem por objetivo tirar a violência sexual da invisibilidade, através do estímulo à produção de conhecimento e pesquisas na área. Também busca identificar as principais formas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes e a rede de proteção às vítimas.

O eixo **Mobilização e Articulação** visa

fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de combate e pela eliminação da violência sexual; comprometer a sociedade civil no enfrentamento dessa problemática; divulgar o posicionamento do Brasil em relação ao sexo turismo e ao tráfico para fins sexuais e avaliar os impactos e resultados das ações de mobiliza-

ção. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2002, p.15).

Na **Defesa e Responsabilização** a prioridade é a atualização da legislação em relação aos crimes sexuais, a implantação de Delegacias Especializadas em crimes contra crianças e adolescentes e o funcionamento adequado dos Conselhos Tutelares. Além de “disponibilizar serviços de notificação e capacitar os profissionais da área jurídico-policia” (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2002, p.15) com vistas à defesa e proteção da criança e adolescente vítima, e a responsabilização dos agressores sexuais, evitando assim a impunidade.

Na **Prevenção** busca-se “assegurar ações preventivas contra a violência sexual, possibilitando que as crianças e adolescentes sejam educados para o fortalecimento da sua auto defesa; atuar junto a Frente Parlamentar no sentido da legislação referente a Internet” (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2002, p.15).

O eixo **Atendimento** tem por meta garantir o atendimento especializado às crianças e adolescentes vítimas da violência sexual e às famílias, realizado por profissionais capacitados e que atuem em rede locais de proteção a população infanto-juvenil.

Com a finalidade de estimular a participação ativa de crianças e adolescentes na defesa de seus direitos, o eixo **Protagonismo Infanto-juvenil** enfatiza a necessidade de comprometer crianças e adolescentes com o monitoramento da execução do Plano Nacional “[...] e proporcionar mudanças na concepção das instituições que trabalham com jovens”. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos; BRASIL. Ministério da Educação, 2004, p 104).

O Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil já conta com mais de uma década de existência no Brasil e passou por três avaliações de monitoramento de

suas ações (em 2003/2004, 2007/2008 e em 2010/2012). Dos relatórios produzidos neste processo é que se extraiu os subsídios para a construção de uma leitura da realidade sobre as principais ações de enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente no Brasil e propiciar uma reflexão que contribua com a construção dos Planos Municipais de enfrentamento à violência e com a superação dos principais desafios a serem enfrentados pelos atores do Sistema de Garantias dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

No que se refere ao eixo de **Análise da situação**, a produção do conhecimento e de indicadores sobre a violência contra crianças e adolescentes no País se coloca como essencial para dar visibilidade a este gravíssimo atentado contra a dignidade humana de crianças e adolescentes. A realização de pesquisas nacionais sobre a violência sexual por instituições acadêmicas militantes dos direitos humanos geracionais demonstram uma grande sensibilização social em relação à temática na última década. Foram criados muitos institutos e núcleos de estudo nas universidades públicas sobre temáticas que envolvem a violação dos direitos de crianças e adolescentes, visando à formação de profissionais de diferentes áreas do saber e a sistematização das experiências de políticas públicas e projetos de organizações não governamentais que trabalham com esta população.

No entanto, apesar dos esforços para diagnosticar a situação da violência sexual no país, o Brasil ainda não consolidou um sistema de informação integrado que permita dimensionar a problemática nacionalmente.

Uma das dificuldades para o monitoramento das ações de enfrentamento à violência sexual é a carência de dados, embora o cenário desse fenômeno, na realidade brasileira, já se configura como um grave problema em expansão. Essa carência em parte é justificada pelas características desse tipo de violência que culturalmente é um tema pertencente ao mundo privado das pessoas.

Por outro lado, o monitoramento e avaliação tem revelado os seus limites também em ações de políticas sociais de operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente, sobretudo na efetivação do Sistema de Garantia de Direitos. (COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2006, p.27).

A ausência ou subnotificação de dados¹⁸ sobre esta problemática social dificulta o reconhecimento de que a violência sexual necessita de combate, ou melhor, de uma verdadeira política pública visando, pelo menos, reduzi-la. “No caso do abuso sexual, o silêncio das vítimas muitas vezes prevalece e denúncias deixam de ser registradas. Isso acontece em consequência do tabu de lidar com um fenômeno que tem origem, na grande maioria dos casos, no seio da família.” (COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2006, p. 19).

Para a efetivação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, como uma das metas do eixo de **mobilização e articulação**, se criou um Comitê Nacional que tem por metas prioritárias:

- Articular as instâncias regionais, estaduais e municipais para a formulação e a implementação dos **Planos estaduais e municipais**.
- Colaborar com os poderes Executivo, legislativo e Judiciário no planejamento e execução de ações de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.
- Mobilizar os governos para inserir as ações do Plano de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes nos orçamentos da União, dos Estados e Municípios.
- Ter o dia 18 de maio “Dia Nacional de luta contra o abuso e ex-

18 “Comumente as pessoas não querem se envolver em questões desta natureza, seja por medo das ameaças que são feitas ou mesmo por terem a opinião de que não devem se intrometer em assuntos familiares. Isso contribui não só para a subnotificação do problema, mas principalmente para o agravamento do abuso, revelando um descompromisso com o bem-estar do outro que pode trazer sérias consequências para sua vida.” (FERREIRA, 2002, p. 38 grifos nossos).

ploração sexual de crianças e adolescentes” como referência de mobilização de massa.

- Criar instrumentos de avaliação e monitoramento dos **Planos Nacional, Estadual e Municipal**.

- Consolidar um Banco de Dados nacional para análise permanente da situação. (COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2011 grifos nossos).

O **Comitê Nacional** se operacionaliza através de uma coordenação colegiada composta por 14 membros representantes de entidades governamentais e não governamentais, além do Poder Judiciário, Legislativo, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente/CONANDA, Fórum DCA¹⁹ e UNICEF.

Além do Comitê Nacional, foram criados comitês nas cinco grandes regiões do País que devem estimular a criação de comitês/ comissões intersetoriais em todos os Estados e municípios brasileiros, os quais são responsáveis pela construção de Planos estaduais e municipais que articulem e potencializem as ações de enfrentamento à violência contra a criança e ao adolescente.

Também foram realizadas diversas **campanhas** por instituições governamentais e não governamentais que ajudam a sensibilizar e mobilizar a sociedade em relação à temática da violência sexual (18 de Maio Disque Denúncia, Turismo Sustentável, etc.). Além disso, houve uma **maior presença da mídia** no debate nacional e regional sobre o enfrentamento à violência sexual em todo o país, contribuindo para a criação e articulação de redes locais que articulam a participação de diferentes segmentos do Estado e da sociedade civil organizada.

No que se refere à articulação, um destaque é a criação em 11 de fevereiro de 2003 da **Comissão Interministerial de Enfrentamento à Exploração Sexual Infanto-Juvenil**, que busca

19 Fórum Nacional de entidades não-governamentais que atuam na área da Infância e da Adolescência.

integrar as ações que cada um dos órgãos do Governo Federal, de forma a potencializar os esforços das políticas públicas setoriais no enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente, buscando ampliar a eficácia das ações de prevenção, atendimento e responsabilização. A Comissão é coordenada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH, ligada à Presidência da República.

Em relação às fragilidades na mobilização e articulação, o Comitê Nacional avaliou em 2007 os seguintes aspectos do Plano Nacional:

- Disque-denúncia, operacionalização e divulgação na mídia são pontos frágeis. (...)
- Campanhas pontuais/descontinuidade de recursos materiais e financeiros;
- Fragilidade de sensibilização da mídia;
- Conselhos de Direitos e setoriais distantes do enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes, principalmente nas redes de monitoramento das ações;
- Descontinuidade do fortalecimento dos fóruns nacional, estaduais, distrital e municipais de enfrentamento à violência sexual;
- Descompromisso de alguns gestores das diversas esferas governamentais com as ações do Plano; (...)
- Inexistência de avaliação de impacto no enfrentamento da questão com a população em todas as ações de mobilização e articulação do Plano;
- Ausência de indicadores instrumentais e de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações de mobilização e articulação do plano. (COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2008, p.56).

A descontinuidade das ações de mobilização e a ausência de sistemas de informação com indicadores de avaliação e monitoramento das ações de enfrentamento à violência sexual parecem ser grandes obstáculos inclusive para se pensar nos

avanços já obtidos pelo Estado brasileiro através da implantação de políticas públicas voltadas à infância e juventude.

No eixo de **defesa e responsabilização** se encontram as maiores dificuldades tanto para a proteção das vítimas de violência sexual, como para a responsabilização penal dos seus agressores.

Um destaque neste eixo é a atuação da **Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente** do Congresso Nacional, criada em 2003, que tem sido importante aliada na conquista de garantias legais para a defesa das vítimas de violência sexual. Apesar das modificações na legislação penal em relação aos crimes sexuais contra crianças e adolescentes²⁰ e da implantação de diversas **CPIs** sobre a temática nos municípios, Estados e no Congresso Nacional²¹, a estrutura de investigação das polícias civis e do judiciário ainda deixa a desejar no que se refere à priorização do atendimento a crianças e adolescentes vítimas dos diversos tipos de violência.

Em relação às dificuldades encontradas nas ações de defesa e responsabilização, o Comitê Nacional (2008) destaca ainda que:

Não se ampliou o número de **delegacias de polícia e de varas criminais especializadas**; Falta de entendimento de gestores/as da administração superior da política de segurança pública e do poder Judiciário sobre o papel das varas e das delegacias especializadas sobre a necessidade de especialização; (...) operadores não têm elementos suficientes para a elaboração de provas necessárias para a responsabilização do agressor (COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2008, p.59 grifos nossos).

20 Lei 11.829 de 25/11/2008 que altera o ECA e aprimora o combate a pornografia infantil e da Lei 12.015 de 07/08/2009 - Lei da Dignidade Sexual, que agrava as penalidades em relação à violência sexual contra vulneráveis.

21 No Congresso Nacional foram instauradas no período de vigência do Plano Nacional as CPMI da Exploração sexual comercial em 2003 e CPI da Pedofilia em 2008.

Uma pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (AMB) em 2008 constatou que existem somente 92 comarcas com varas especializadas no país com competência exclusiva em Infância e Juventude. Estas varas contam com 128 juízes, sendo que a média de habitantes por juízes especializados em infância e juventude no Brasil é de 438.896,72. Sendo que as varas especializadas no Brasil estão em sua maioria (53,85%), situadas em municípios com até 500.000 habitantes²².

Seria de se esperar, portanto, que houvesse 253 comarcas com varas especializadas se o critério fosse de até 500.000 habitantes. Como visto, há apenas 92 no país, evidenciando que sequer se atinge o patamar de um terço delas. Outra conclusão digna de relevo é que justamente os Estados mais populosos, em que há maior complexidade de problemas, apresentam os piores critérios populacionais para a criação de varas especializadas em infância e juventude. (...) (AMB, 2008, p.22).

Outro grande problema diagnosticado pela AMB em relação à garantia dos direitos de crianças e adolescente, especialmente àquelas em situação de vulnerabilidade social, é a falta de equipe interprofissional nas varas especializadas, conforme preconiza o artigo 150 do Estatuto da Criança e do Adolescente. O levantamento demonstra ainda a existência de Estados sem qualquer “profissional técnico a assessorar magistrados (as) no desempenho de suas funções.” (AMB, 2008, p. 44). Outros Estados²³ apresentam equipes multiprofissionais apenas nas capitais, ou em algumas poucas grandes cidades. Uma preocupação maior foi a constatação de

22 “(...) a população de 100.000 habitantes deveria ser o critério regente para a definição do critério de criação de varas especializadas com competência exclusiva em infância e juventude.” (AMB, 2008, p.37).

23 Acre, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Piauí, Tocantins, Pará.

que alguns Estados “vinham manifestando intenção de terceirizar suas equipes técnicas.”²⁴ (AMB, 2008, p. 80).

Em relação à formação continuada de juizes, promotores e defensores públicos, a pesquisa ainda constata que poucos foram os Estados que a implementaram, o que dificulta a garantia dos direitos das crianças e adolescentes e a articulação com os demais órgãos que compõem o Sistema de Garantias de Direitos.

No eixo de **atendimento** se destaca o Programa Sentinela²⁵, que foi a primeira ação de atendimento às vítimas de violência sexual, implantado pelo Governo Federal em 2002 após uma ampla consulta a órgãos e entidades que trabalhavam com ações de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. “Dessa consulta nasceu a proposta de atendimento especializado, multiprofissional e interdisciplinar, numa perspectiva de construção de redes, envolvendo a partir das crianças e dos adolescentes as famílias em situação de violência sexual” (COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2006, p.12).

O **Programa Sentinela**, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS constituiu-se em uma das principais ações do Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em 2006 o Programa Sentinela passa a integrar os ser-

24 O Estado do Paraná foi um deles.

25 O Programa Sentinela tinha por objetivos:

“- Construir, em um processo coletivo, redes de atenção para garantir os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes; o fortalecimento de sua auto-estima e o restabelecimento do direito à convivência familiar e comunitária em condições dignas de vida;

- Criar condições que possibilitem às crianças e aos adolescentes vitimados e suas respectivas famílias, o resgate e a garantia dos direitos; o acesso aos serviços de assistência social; saúde; educação; justiça e segurança; esporte, lazer e cultura; guardando compromisso ético, político e a multidisciplinariedade das ações.” (COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2006, p. 12).

viços de Proteção Especial do **CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social**, conforme a Política Nacional de Assistência Social.

A criação do Programa Sentinela como primeiro acontecimento advindo do Plano Nacional refletiu e confirmou o engajamento do governo brasileiro nesta luta. Sua implantação, apesar de extremamente complexa, ocasionou não só uma maior visibilidade sobre a questão do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, como também potencializou a focalização das ações, a sensibilização e mobilização dos vários setores governamentais e da sociedade civil. (PAIXÃO; DESLANDES, 2010, p. 120).

Um dos avanços do Programa Sentinela foi o trabalho de articulação da rede de atendimento às vítimas de violência sexual e a construção dos Planos de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes em muitos municípios por equipes interdisciplinares de diversas instituições públicas e privadas que, buscavam encontrar soluções conjuntas para a complexidade das situações atendidas na área .

Ainda no eixo de **atendimento** é importante destacar o envolvimento das **Políticas de Saúde** no atendimento à violência sexual, tanto através da notificação obrigatória dos casos de violência, como da organização do atendimento a vítimas e familiares. O Ministério da Saúde (MS) tem reconhecido a violência como um sério problema de saúde pública, e através do Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde (CLAVES) da Fundação Osvaldo Cruz/FIOCRUZ tem sido pioneiro na criação de ações e fluxos relacionados ao combate à violência sexual.

No eixo de **Prevenção** o destaque é para o Ministério da Educação e Cultura que vem provocando um debate nas escolas sobre a violência sexual desde 2004, com o lançamento do Manual **“Guia Escolar: Rede de Proteção”** para identificação dos sinais de abuso exploração sexual de crianças e adoles-

centes. Também criou em 2007 o **Programa “Escola que Protege: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes”**, que tem como objetivo a socialização de informações sobre as diversas formas de violência a que as crianças e adolescentes estão expostas com os educadores da Rede Pública de ensino. No entanto, o Comitê Nacional elenca as dificuldades de se implementar ações preventivas à violência sexual contra crianças e adolescentes:

1. A dificuldade do sistema educacional de compreender a violência como um problema/objeto de sua intervenção, assim como de integrar essa problemática com as demais políticas relativas ao tema;
2. Experiências bem-sucedidas localmente não-sistematizadas, faltando propostas de replicação para elaboração de políticas sustentáveis e continuadas;
3. Um dos entraves para ampliar a notificação de casos é o medo de profissionais que se sentem ameaçados (pela falta de conhecimento, pela fragilidade de Sistema de Garantia de Direitos e pela falta de suporte da Rede);
4. Dificuldade de assegurar a educação para a sexualidade no currículo escolar;
5. A resistência de gestores/as em conceber o currículo escolar como espaço privilegiado de formação para diversidade;
6. Ausência de políticas de Estado sustentáveis e continuadas;
7. Dificuldade de implementação, além da falta de conhecimento e reconhecimento do Plano em todos os municípios brasileiros; (COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2008, p.65).

O Comitê Nacional destaca ainda que, em relação ao eixo de **Protagonismo infanto-juvenil**, ainda há uma baixa partici-

pação de crianças e adolescentes nas ações do Plano Nacional, sendo necessário “Estimular e viabilizar a participação de representantes de jovens em todas as instâncias colegiadas de formulação, controle e gestão de políticas públicas para a infância/adolescência, em âmbitos local e estadual (...) assegurar a participação e a voz das crianças e dos adolescentes na execução de todas as metas do Plano Nacional” (COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2008, p. 67), em todos os municípios do território nacional, conforme preconizam os documentos legais que reconhecem a cidadania da população infanto-juvenil.

Como se pode observar na avaliação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, apesar dos avanços significativos da última década na mobilização da sociedade e do governo em pensar a problemática da violência e políticas de prevenção e atendimento, ainda existem muitos desafios para a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes e para a proteção das vítimas.

Se por um lado há uma maior veiculação de informações sobre a temática (na mídia, nas universidades, através das ONGs), por outro, o País ainda carece de sistemas de informação confiáveis para orientar o planejamento de políticas públicas. A ausência de indicadores de monitoramento e avaliação, aliada à descontinuidade dos programas de atendimento a cada governo, torna difícil saber se o investimento realizado nesta área vem dando conta de atender as demandas emergentes no Brasil.

Quanto ao atendimento, é importante registrar os esforços da política de saúde na estruturação de protocolos de atendimento às vítimas de violência (crianças/adolescentes, mulheres, idosos). Esta área foi pioneira em reconhecer a violência como um problema mundial de saúde pública e produzir pesquisas sobre o impacto da violência na vida de crianças e adolescentes.

Uma mudança relevante na política de Assistência Social,

que contribuiu com a qualificação do atendimento às vítimas de violência e a estruturação de serviços permanentes de atenção à população vitimizada (através dos CREAS), foi a ampliação do conceito de vulnerabilidade social para além da questão sócio-econômica dos usuários²⁶.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS em 2004, o foco desta política passa a ser proteção social dos cidadãos, entendendo-a como o enfrentamento de situações de “(...) vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana.” (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2004, p. 31).

No entanto, as políticas de atendimento às vítimas ainda se encontram em fase de implantação na maioria dos municípios brasileiros, necessitando de um grande **investimento em recursos humanos**, em **capacitação das equipes** para trabalhar com a temática e na **integração dos serviços**, tendo em vista que a complexidade da violência contra crianças e adolescentes demanda das políticas públicas mais do que ações pontuais (como as campanhas do Dia 18 de Maio) ou intervenções setorializadas que tradicionalmente marcaram a história do atendimento no Brasil.

Para que se possa realmente efetivar a proteção integral de crianças e adolescentes, conforme previsto na legislação social, é necessário também repensar as políticas de segurança pública (que priorizam ainda o aspecto repressivo no atendimento à população infanto-juvenil), haja vista o reduzido núme-

26 A Assistência Social passou a atender: “(...) famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social”. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2004, p. 27 grifos nossos).

ro de delegacias de proteção à criança e ao adolescente no país e de profissionais nestes órgãos, o que dificulta a agilidade na apuração dos crimes e na responsabilização dos agressores de crianças e adolescentes.

O Judiciário também apresenta uma série de limitações para atender as demandas que emergem a partir de uma maior visibilidade do fenômeno, como a falta de capacitação continuada para os seus agentes, a ausência de equipes interprofissionais para assessorar juízes e promotores e de varas especializadas na área da infância e da juventude²⁷, gerando, muitas vezes, uma sensação de impunidade em relação aos casos de violação de direitos notificados.

Dessa forma, apesar dos avanços na última década nas políticas de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, se evidencia ainda a fragilidade de algumas instituições sociais em garantir a proteção de crianças e adolescentes com direitos violados, a indefinição de atribuições dos órgãos envolvidos com este trabalho, a falta de agilidade no atendimento às vítimas e a precariedade dos sistemas de informação. Fatores estes que contribuem para que o enfrentamento à violência venha se desenvolvendo de forma pouco efetiva no país, o que acaba se refletindo no estado do Paraná e na realidade dos municípios.

Neste complexo cenário, cabe indagar de que forma pode-se estruturar políticas intersetoriais de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes nos municípios brasileiros que superem práticas setorializadas e fragmentadas que pouco contribuem para fazer frente a esta demanda que se torna mais visível a cada dia tanto no cenário nacional como internacional.

27 Conforme o ECA - artigo 150 "Cabe ao Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, prever recursos para manutenção de equipe interprofissional, destinada a assessorar a Justiça da Infância e da Juventude." (BRASIL, 1990).

QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:

Algumas questões problematizadoras²⁸ podem ajudar os municípios a avaliar o andamento das ações de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes e a refletir sobre os desafios a serem superados na construção dos seus Planos Municipais:

1. Quais os programas/ serviços do município que atendem crianças e adolescentes vítimas de violência?
2. O município conta com uma equipe interdisciplinar para avaliar e acompanhar os casos de violência?
3. Existe capacitação das equipes para o trabalho de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes?
4. Existe articulação/integração e comunicação entre os serviços de proteção no município?
5. O município possui uma Comissão/comitê de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes? Se existe, qual a frequência das reuniões da comissão/comitê?
6. O município possui um Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes? Se possui, quais as instituições participaram de sua construção?
7. Existem recursos destinados a operacionalização do Plano?
8. Como as ações previstas no Plano são monitoradas e avaliadas?
9. Existem indicadores de monitoramento e avaliação previstos no Plano?
10. O município fez uma ampla divulgação do Plano à sociedade e aos órgãos governamentais?

²⁸ Questões baseadas no roteiro construído para a pesquisa: **Diagnóstico da situação da Rede de Proteção às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidades sociais nos municípios dos Campos Gerais**. UEPG, 2013.

EXERCÍCIOS:

SUGESTÃO DE EXERCÍCIO PARA A CONSTRUÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

1. Reunir nos municípios profissionais das áreas de saúde, educação, assistência social, segurança pública, Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar e Conselho dos Direitos da criança e do Adolescente e montar (ou ativar) uma **Comissão Municipal de Enfrentamento as Violências contra Crianças e Adolescente**, que terá por objetivo a construção e monitoramento do **Plano Municipal de Enfrentamento as Violências contra Crianças e Adolescente**.
2. A referida Comissão deve ser composta de forma **intersetorial** e **interdisciplinar**, de modo a articular os diferentes atores do Sistema de Garantias dos Direitos e deve criar um calendário de reuniões periódicas, com registro das reuniões e ações propostas e executadas.
3. Construir um **Plano Municipal**²⁹ (plurianual – quatro anos) de Enfrentamento à Violência contra Crianças e adolescente, conforme modelo abaixo:

ELEMENTOS BÁSICOS PARA A CONSTRUÇÃO DO PLANO

1. **Capa** (identificando o município, ano e o nome do Plano)
2. **Entidades parceiras** (que participaram do processo de construção do Plano)
3. **Sumário** (apresenta as partes que compõem o documento)

²⁹ Modelos de Planos podem ser acessados nos sites: <http://www.enfrentamentoasviolencias.org.br> e <http://www.comitenacional.org.br/>.

4. Apresentação: (justificativa, breve diagnóstico da situação, descrição dos eixos estratégicos e seus objetivos).

5. Objetivos gerais e específicos (do Plano)

6. Quadro com detalhamento dos eixos, ações, objetivos do eixo e objetivos específicos de cada ação, metas, cronogramas, responsáveis e parcerias, conforme a sugestão que segue.

Exemplo de quadros (elaborar um quadro para cada eixo estratégico - (A - Análise da Situação; B – Mobilização e Articulação; C - Defesa e Responsabilização; E - Prevenção e Atendimento; F - Protagonismo Juvenil; G - Monitoramento e Avaliação).):

Eixo: ANÁLISE DA SITUAÇÃO				
Objetivo Geral: Conhecer o fenômeno da violência e as formas de enfrentamento através de um diagnóstico municipal.				
AÇÃO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	META	CRONOGRAMA	RESPONSÁVEIS e PARCEIROS
1 - Construir um diagnóstico municipal sobre as violências contra crianças e adolescentes e a rede de enfrentamento	Dar visibilidade ao fenômeno da violência e as demandas a serem enfrentadas	Realizar pesquisa junto ao Conselho Tutelar, Secretaria de Saúde, Delegacia sobre os tipos de violência atendidos, perfil dos agressores e vítimas.	2013	CMDCA (responsável) Universidade, Secretaria de Saúde, Conselho Tutelar (parceiros)
2 -				

INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:

SUGESTÃO DE MATERIAL DE APOIO SOBRE A TEMÁTICA DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E SEU ENFRENTAMENTO

BRASIL. Presidência da República. **Linha de cuidado para a atenção integral à saúde de crianças, adolescentes e suas famílias em situação de violências:** orientação para gestores e profissionais de saúde. Brasília, 2010 (Série Comunicação e Educação em Saúde). Disponível em: <<http://portal.saude.gov>.

br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=35732. >. Acesso em: 10 mai. 2012.

COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. **Nossa história**. Disponível em: <<http://www.comitenacional.org.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

COMISSÃO ESTADUAL INTERINSTITUCIONAL DE ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES – PR. Disponível em <http://www.enfrentamentoasviolencias.org.br>. Acesso em: 10 mai. 2013.

GARCIA, M. B. Um sistema de garantia de direitos: fundamentação. In: **SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec, 1999. Disponível em: <http://violacao.org/_upimgs/arquivos/arq4d109a90b5b43.pdf>. Acesso em: 25 set. 2011.

GUERRA, V. N. A. **Como organizar redes de combate à violência doméstica contra crianças e adolescentes?** Disponível em: http://www.ip.usp.br/laboratorios/lacri/COMO_ORGANIZAR.doc. acesso em 05 abr. 2013.

NOGUEIRA NETO, W. N. **Enfrentando as diversas formas de violação dos direitos de crianças e adolescentes, a partir de um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes**. Disponível em: <serv01.informacao.andi.org.br/a4bfe05_1149d8695df_7f91.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2011.

DOCUMENTÁRIO **“CANTO DE CICATRIZ”**. Direção: LAÍS CHAFFE. 2005 Brasil (RS), 2005. Duração: 38 min. ATENA PRODUÇÕES. Disponível em: <http://vimeo.com/27586763>.

MÚSICA **“MÔNICA”**. Ângela Rô Rô (Compositora).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AMB/ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. **O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente**: desafios na Especialização para a Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. Brasília, jul. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Estatuto da Criança e do Adolescente** (1990) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 09 maio 2009.

_____. **Lei 12015 de 07 de agosto de 2009**. Brasília, 2009.

_____. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**. Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica** – NOB/SUAS. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos; BRASIL. Ministério da Educação. **Guia Escolar**: Métodos para a identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Brasília, 2004.

COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**: Uma Política em Movimento. Relatórios do Monitoramento 2003-2004. Brasília, 2006.

_____. **O processo de Revisão do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**. Relatório

de Monitoramento 2007-2008. Brasília, 2008.

FERREIRA, K. M. M. Violência doméstica/intrafamiliar contra crianças e adolescentes - nossa realidade. In: SILVA, L. M. P. **Violência doméstica contra a criança e o adolescente**. Recife: EDUPE, 2002. p. 17-39.

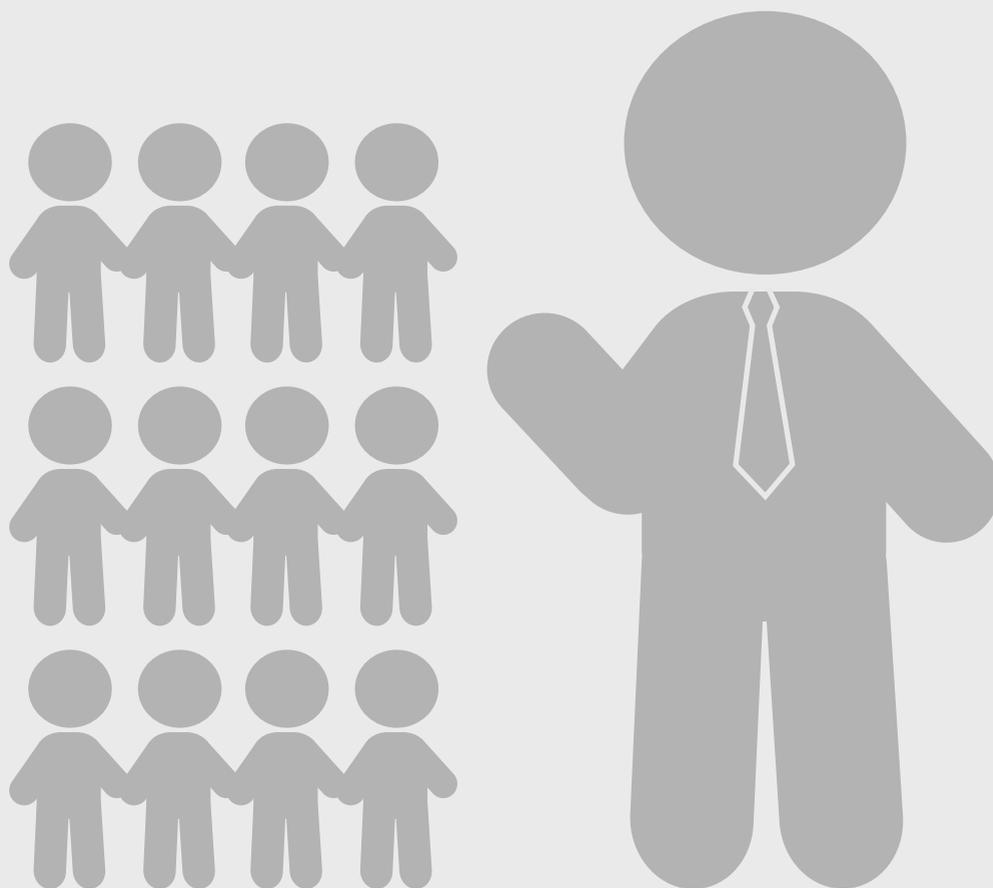
LAVORATTI, C. **Tecendo a rede de proteção**: desafios do enfrentamento intersetorial à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes no município de Curitiba/PR. 2013. 318 f. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

MARCHIORI, R. Polícia conclui apenas 20% dos inquéritos de violência infantil. **Gazeta do povo**, Curitiba, 11 jun. 2012. Caderno Vida e Cidadania, p. 1-4.

PAIXÃO, A. C. W.; DESLANDES, S. F. Análise das Políticas Públicas de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 114-126, 2010.

PRÓ-MENINO. **Um retrato atual do sistema de garantia de direitos**. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br>>. Acesso em: 01 mar. 2011.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA (UEPG). **Diagnóstico da situação da Rede de Proteção às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidades sociais nos municípios dos Campos Gerais**. Departamento de Serviço Social. UEPG, 2013 (documento não publicado).



DISCIPLINA 6

POLÍTICAS PÚBLICAS E DELIMITAÇÃO DE PARÂMETROS DE QUALIDADE PARA A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Autora: Celene Tonella

POLÍTICAS PÚBLICAS E DELIMITAÇÃO DE PARÂMETROS DE QUALIDADE PARA A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Celene Tonella

Perceber e atender crianças e adolescentes como sujeitos de direitos significa a mobilização de uma ampla rede integrada de ações governamentais, interações com a sociedade civil bem como um conjunto eficiente de normativas que atendam a essa perspectiva. Na trajetória mais ampla pela conquista de direitos, nos anos de 1990 do século passado, já era possível detectar um acúmulo importante de experiências. Um momento de inflexão foi o processo da Constituinte, entre os anos de 1986 e 1988, quando esses diferentes movimentos procuraram expressá-la por meio da apresentação de propostas a serem incorporadas na Constituição de 1988. A luta foi marcada pela bandeira da cidadania, e as discussões travadas contribuíram para aprofundar as reflexões acerca da participação popular e da forma da democracia desejada.

Temas que tratavam dos direitos das crianças, dos negros, das mulheres e dos índios, ao tornarem-se objetos de uma discussão pública foram politizados, retirados da responsabilidade privada e constituíram-se em assuntos de interesse coletivo. A participação passou a significar não apenas ocupar os espaços dos movimentos, mas propostas foram apresentadas no sentido de ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública. A intenção manifesta era a de desprivatizar os espaços públicos e torná-los permeáveis aos setores que historicamente fo-

ram marginalizados dos processos decisórios. Estruturou-se um novo arcabouço jurídico e as demandas da sociedade foram incorporadas como direitos.

Apesar de todas essas fragilidades presentes no texto legal, o que se quer sublinhar é que, pela primeira vez na história deste país, setores importantes das camadas populares e da sociedade civil estiveram presentes com suas propostas no momento de elaboração de uma Constituição, travando a luta política com os setores da elite. Essa presença conseguiu imprimir novos direitos de cidadania.

Neste contexto, o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeito de direitos é o ponto de partida para a estruturação da Política de Direitos que se desdobra em inúmeras normativas e ações.

ESTUDO DOS PARÂMETROS ESTIPULADOS NAS NORMATIVAS NACIONAIS PARA O ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS

Para tratar a especificidade do segmento crianças e adolescentes, o ponto de partida está na universalidade dos direitos e no entendimento de que todos os seres humanos portam as mesmas condições de humanidade que se desdobram em igualdade de direitos. A normativa “todos são iguais perante a lei”, em uma sociedade caracterizada pelo acesso desigual a bens materiais e culturais, não é suficiente para garantir a ampla inclusão de todos, sendo necessário o reconhecimento do direito à diferença e o atendimento particularizado a grupos específicos e vulneráveis.

Os direitos exclusivos se materializam em ações que

garantam a proteção integral e a prioridade absoluta de crianças e adolescentes por parte da família, do Estado e da sociedade. Segundo documento do CONANDA (2013):

Proteção integral é um conceito que abrange o conjunto de direitos assegurados exclusivamente a crianças e adolescentes, levando em conta a sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, a fim de assegurar plenas condições para o seu desenvolvimento integral (2013 p. 10).

A Constituição de 1988, e seu desdobramento no Estatuto da Criança e do Adolescente, inaugura o ciclo da política pública voltada para o segmento. A legislação passa a considerar a infância e juventude como prioridade absoluta e foco da atenção especial e integral da família, do Estado e da sociedade.

As ações integradas e pactuadas entre Estado e Sociedade deram concretude ao sistema de Proteção Integral:

nele se quer a proteção de meninos e meninas não em instituições, mas no sistema multiparticipativo e aberto da cidadania social, cujos sujeitos são anciãos, adultos, adolescentes e crianças (OLIVA e KAUCHAKJE, 2009, p. 22).

O capítulo I do Estatuto da Criança e do Adolescente, da política de atendimento, aponta que os direitos da criança e do adolescente demandarão um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos estados, do Distrito Federal e também dos municípios.

As linhas de ações envolvendo as políticas sociais básicas e serviços especiais indicam caminhos para a formatação da política pública de atendimento.

Outro ponto importante de que trata o Estatuto é a municipalização do atendimento, a necessidade da criação de Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente com caráter deliberativo e paritário nos três níveis de poder, bem como a criação e manutenção dos fundos de recursos vinculados aos respectivos conselhos.

A rede de atendimento se concretiza, além dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, com os Conselhos Tutelares, Ministério Público, Varas da Infância e Juventude, Delegacias de Defesa da Criança e do Adolescente e Organizações Não Governamentais. Fazem parte, ainda, as iniciativas diretamente governamentais, como programas, projetos e ações estruturados para garantir o cumprimento dos direitos constitucionais e aqueles presentes no Estatuto.

Os dados demonstram que os parâmetros da participação e controle social estão sendo aprofundados, seguindo a legislação. Os Conselhos de Direitos se encontram estruturados na grande maioria dos municípios brasileiros e, segundo levantamento do IPEA, em 2009, estavam organizados em 91% dos municípios (IPEA, 2010) e em todas as unidades da federação. Em nível nacional há o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Todos os fóruns citados reúnem agentes comprometidos com a política e apresentam estrutura partilhada entre gestores públicos e sociedade civil.

A consistência deve também ser mensurada pela regularidade das conferências nacionais e, no caso da política vol-

tada para os direitos de crianças e adolescentes, já foram realizadas nove conferências, sendo a 9ª realizada em 2012.

As conferências nacionais são resultados de ampla mobilização das bases municipais e estaduais nas conferências preparatórias, nas quais os pontos mais importantes da política são debatidos e os delegados são escolhidos visando às etapas subsequentes. A sociedade e o poder público têm a possibilidade de avaliar se metas estabelecidas estão sendo cumpridas, saber quais os ajustes necessários e as formas de fortalecimento da política.

ESTUDO DOS PARÂMETROS ESTIPULADOS NAS NORMATIVAS INTERNACIONAIS PARA O ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS

O século XX foi palco de declarações e convenções internacionais que balizaram o atendimento a crianças e adolescentes, tratando-as em suas especificidades e complexidade. Em 1924, a Declaração de Genebra aponta para a necessidade de assegurar direitos de crianças e adolescentes. Outro marco foi a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), de 1959, que adota a Declaração dos Direitos da Criança. Segundo Contini (2006), a Declaração apresenta o direito à não discriminação, a um nome e nacionalidade, e também o direito da criança à educação, saúde e proteção especial.

O ano de 1985 foi escolhido como o Ano Internacional da Juventude, com o tema Participação, Desenvolvimento, Paz. Neste mesmo ano, a ONU, em sua resolução 40/33, adota as Regras Mínimas da Justiça de Menores recomen-

dadas pelo sétimo Congresso das Nações Unidas, também conhecidas como Regras de Beijing. Entre as diretrizes, encontram-se as regras mínimas de atendimento a jovens infratores que apontam para a necessidade do tratamento com imparcialidade, sem distinção de raça, sexo, idioma, religião, classe social, origem de nascimento ou qualquer outra condição (BRASIL, 1985).

Em sequência a temática das diretrizes no âmbito internacional, o Oitavo Congresso das Nações Unidas, de 1988, trata a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. Aponta a necessidade de estabelecer critérios e estratégias nacionais, regionais e inter-regionais para prevenir a delinquência juvenil e afirma que toda criança goza de seus direitos fundamentais, como o amplo acesso à educação gratuita. As Diretrizes são anexas à resolução citada e são conhecidas como as Diretrizes de Riad. O entendimento é que o grande número de jovens, em todas as nacionalidades, que estão em conflito com a lei, encontra-se sem a devida atenção da sociedade e expostos a diversos riscos sociais. O texto orienta os Estados Membros a elaborarem planos globais de "prevenção ao delito" e que diretrizes específicas sejam incorporadas à legislação, formulação de políticas públicas e formação de pessoal (BRASIL, 2013).

Em 1989, a Assembleia Geral da ONU aprovou por unanimidade, a Convenção sobre os Direitos das Crianças. Foi ratificada por 191 países, deixando de fazê-lo apenas Estados Unidos e Somália. Um importante ponto de inflexão foi trazer para o universo jurídico a Doutrina de Proteção Integral. Contini (2006) aponta que a doutrina situa a criança dentro de um quadro de garantia integral, que os países devem dirigir suas políticas priorizando os interes-

ses das novas gerações. O texto rompe com as chamadas medidas tuteladoras e reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

A Convenção de Haia, de 1993, tratou da proteção das crianças e da cooperação em matéria de adoção internacional. As diretrizes foram incorporadas pela Assembleia das Nações Unidas em maio de 1993. Os estados signatários reconhecem que as crianças devem crescer em meio familiar, e que devem tomar medidas adequadas para a manutenção das crianças em sua família de origem.

Em um mundo globalizado, com intenso fluxo de pessoas, a adoção internacional sem regras ancoradas em normativas jurídicas se apresentava como um problema às autoridades, potencializado pela dificuldade em precaver sequestro, venda e tráfico de crianças. A Convenção visou suprir essa deficiência e estipulou medidas para garantir que as adoções sejam feitas em benefício da criança, respeitando seus direitos fundamentais, traçando os requisitos pessoais e processuais para a adoção internacional (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2013).

Outras normativas de fundamental importância e totalmente atuais quando o foco são crianças e adolescentes, são aquelas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) visando à erradicação do trabalho infantil. Retrocedeu-se a 1973, quando da Recomendação 146, que define regras mínimas para admissão no emprego, prescrevendo a abolição efetiva do trabalho das crianças e a progressiva elevação da idade mínima de admissão ao emprego. A Convenção 138, sobre a idade mínima de admissão ao emprego em seu artigo três, define que a idade mínima de admissão ao emprego ou trabalho que, diante da natureza

ou condições, possa representar perigo para a saúde, segurança ou moralidade dos menores, não deverá ser inferior a dezoito anos.

Sobre a eliminação das piores formas de trabalho infantil, as referências são a Convenção 182 e a Recomendação 190 (1999). A Convenção 182 aponta que as piores formas de trabalho infantil abrangem: a) todas as formas de escravatura ou práticas análogas, tais como a venda e o tráfico de crianças, a servidão por dívidas e a (total) servidão bem como o trabalho forçado ou obrigatório, incluindo o recrutamento forçado ou obrigatório das crianças com vista à sua utilização em conflitos armados; b) a utilização, o recrutamento ou a oferta de uma criança para fins de prostituição, de produção de material pornográfico ou de espetáculos pornográficos; c) a utilização, o recrutamento ou a oferta de uma criança para atividades ilícitas, d) os trabalhos que, pela sua natureza ou pelas condições em que são exercidos, são susceptíveis de prejudicar a saúde, a segurança ou moralidade da criança. A Recomendação 190, tendo adotado a Convenção, avança definindo ações imediatas para a eliminação das piores formas de trabalho infantil. (TEXTOS INTERNACIONAIS: INSTRUMENTOS E TEXTOS UNIVERSAIS, 2013).

Como se observa, nas décadas após a Segunda Guerra Mundial, documentos internacionais surgiram de maneira crescente, culminando com diretrizes fundamentais para o tratamento de crianças e adolescentes em suas especificidades nas décadas de 1980 e 1990. Entretanto, apesar das normativas, a aplicação prática tem se mostrado muito lenta quando se analisa a reali-

dade de crianças e adolescentes em inúmeros países. No caso brasileiro, os parâmetros foram incorporados à legislação correspondente.

ESTUDO DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

A política pública envolve um conjunto de decisões e ações de diversos atores para que se possa implementá-la. Geralmente envolve vários órgãos de governo e diferentes níveis de poder. Partindo-se desta afirmação, pergunta-se: como uma questão social se transforma num assunto público? Grande parte da atividade política dos governantes destina-se à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político. Um determinado comportamento emerge em sociedade e se torna um assunto de domínio público quando grupos passam a demandar soluções. Segundo Rua (1998), existem três tipos de demandas: demandas novas, demandas recorrentes e demandas reprimidas que, por sua vez, se subdividem em estado de coisa e não decisão. As demandas novas são impulsionadas pela própria complexidade da sociedade contemporânea. Novos atores sociais surgem constantemente com novas demandas. As demandas recorrentes relacionam-se a problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que fazem parte tanto do debate político quanto da agenda governamental. Por exemplo, a qualidade da educação pública. As demandas reprimidas são aquelas que não chegam até o sistema político, pois são barradas em alguma instância. São questões que têm resistência de segmentos importantes da sociedade ou esbarram na falta de recursos.

Conforme Rua (1998) há dois tipos de demandas reprimidas. a) estado de coisas: quando uma situação persiste durante muito tempo, atinge um determinado segmento social sem, entretanto, mobilizar as autoridades governamentais e não chegando a constituir um item da agenda governamental. Neste caso, a mobilização do segmento torna-se fundamental para sensibilizar os agentes públicos e a sociedade em geral; b) Não decisão: quando alguma demanda da sociedade se choca com interesses de algum grupo social com expressão econômica e/ou política ou, ainda, que contrariam os códigos de valores de uma sociedade – e, da mesma forma, ameaçam interesses – encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de estado de coisas em problema político – e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental. Detectam-se tendências de governantes a não decisão.

Bacarach e Baratz (1979) argumentam que as não decisões resultam na paralisia em determinada área, podem levar a consequências perniciosas para amplos segmentos da população e ao atraso em uma dada política pública. Tal análise se aplica também à dinâmica da política dos direitos de crianças e adolescentes.

Em termos práticos, a partir do momento em que é diagnosticado o problema ou que uma demanda chega à agenda do Estado, a tarefa seguinte é a busca de soluções para uma adequada resposta à demanda. O gestor deve reunir o maior número de informações sobre o problema em questão e verificar a legislação disponível. Cada vez mais, aqueles que tratam das políticas públicas, sejam gestores ou analistas, necessitam lançar mão de indicadores. São critérios para se escolher um indicador social em função

de suas propriedades: ter grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta; ser sensível às políticas públicas implementadas e ser específico a efeitos de programas setoriais (JANNUZZI, 2003).

Os indicadores são os insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo. Diagnóstico: formulação – implementação – avaliação de políticas públicas. Com bons indicadores à disposição, o próximo passo do gestor é o planejamento da política. Nesse caso, busca-se estabelecer possíveis caminhos para a solução do problema identificado. Duas são as formas de planejar uma política pública. A primeira é o planejamento tradicional ou tecnocrático. Neste caso o gestor, a partir do entendimento de que o conhecimento técnico é suficiente para definir a atuação, escolhe com um grupo de especialistas a melhor forma de condução das políticas. Esse tipo de planejamento, apesar de ganhar em racionalidade tem, muitas vezes, sérios problemas de legitimidade, pois se corre o risco de aqueles segmentos atendidos não reconhecerem a política como legítima. Diante das deficiências do planejamento tecnocrático, no final da década de 1980, começou a ganhar força o planejamento participativo. Nesse tipo de planejamento, os vários atores envolvidos na política são chamados para decidir, junto com o poder público, as melhores soluções. O modelo tem a vantagem de superar os problemas de legitimidade e viabilidade do formato anterior, promovendo ainda a possibilidade de mudanças culturais, no sentido de produzir uma sociedade mais participativa e cogestora dos projetos governamentais.

Por fim, em termos práticos, para a avaliação de uma política pública e de seus programas, torna-se necessário

mensurar a eficácia, a eficiência e a efetividade. Por avaliação de eficácia, entende-se a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos. A avaliação de eficiência busca verificar a relação entre o esforço empregado na implementação e os resultados alcançados isto é, a melhor relação custo/benefício. Quanto à avaliação de efetividade, busca-se verificar a relação entre o programa e seus impactos e resultados. Se houve sucesso ou fracasso na mudança das condições de vida do público-alvo (ARRETCHE, 2001). Todos os elementos apontados dimensionam a complexidade do campo e fazem parte de uma agenda de pesquisas em políticas públicas e o mesmo se aplica quando o foco é a Política de Direitos de Crianças e Adolescentes.

ESTUDO DO CICLO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O poder público implementa ações elaboradas por meio de legislação pertinente, que devem constar do orçamento público. Só é possível implementar uma ação quando há previsão orçamentária. Para compreender a origem de recursos públicos é preciso entender as especificidades do caso brasileiro. O Brasil é um Estado Federativo. E existem três níveis de poder: a União, os estados e os municípios. Até os anos 1980, a regra era a da centralização decisória e financeira no nível federal e cabia a estados e municípios serem executores das diversas políticas públicas. Havia uma clara subordinação na relação.

No início dos anos 1980, o Brasil passava por uma crise fiscal e o movimento pela descentralização tributária re-

presentou uma demanda importante no processo constituinte. Um passo adiante na autonomia dos municípios foi dado com a Constituição de 1988 que em seu artigo 18 estabelece que o Brasil é uma República Federativa composta, obrigatoriamente, pela União, 26 estados, o Distrito Federal e pelos municípios. Os municípios aparecem como membros permanentes, com autonomia legislativa e tributária (art. 29 e 30 da Constituição). Os entes federados possuem o mesmo status jurídico e fiscal, o que torna a brasileira legislação bastante peculiar.

A autonomia não significa necessariamente autonomia financeira, pois a realidade atual é a de carência de recursos da maioria dos municípios. O potencial arrecadador está vinculado diretamente ao nível de capacidade econômica do Município. A descentralização de diversas políticas públicas como Saúde e Educação ocorre por mecanismos de repasses específicos, mas também de aumento de responsabilidades na gestão da política. Um gargalo detectado na política está no fato de, apesar do processo de descentralização político-administrativa e de atribuição de maior responsabilidade da esfera municipal na definição de várias políticas sociais, as políticas para infância e juventude são replicações daquelas elaboradas pelos governos federal e estadual. Essas iniciativas são fundamentais, mas não suficientes para dar conta das especificidades locais e de aproveitar potencialidades existentes na região. Ter contato com o orçamento público é questão chave para uma adequada participação nos rumos de cada política pública. Como há a previsão de receita de forma detalhada ele aparece como um programa a ser executado por um determinado período.

Conhecer o orçamento significa primeiro saber as fontes de recursos de estados e municípios. As fontes principais são advindas de impostos recolhidos, como é o caso do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para os municípios e ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços) para os estados. Há repasses que são fundamentais para a sobrevivência da maioria dos pequenos municípios brasileiros, que é o Fundo de Participação dos Municípios.

Em seguida, é importante conhecer os documentos que embasam a construção do orçamento. Cada chefe de executivo é responsável pela elaboração de planejamento estratégico de quatro anos que é o Plano Plurianual (PPA) e deve contemplar todas as áreas de atuação tanto do município como do estado. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada pelo poder executivo e serve para definir os parâmetros de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). O executivo a elabora e envia ao legislativo para aprovação.

Apesar da linguagem técnica e generalista, acompanhar a elaboração de toda a legislação orçamentária significa poder mensurar a transparência das ações dos gestores públicos, serve também para verificar se ocorreu redução ou aumento de recursos para a política e quais as áreas foram priorizadas (o assunto encontra-se detalhado no texto De olho no orçamento criança, 2005).

ORÇAMENTO CRIANÇA

A metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) foi desenvolvida pela Fundação Abrinq, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Insti-

tuto de Estudos Socioeconômicos (INESC). O Orçamento Criança constitui o levantamento do conjunto de ações e despesas do orçamento público destinado à proteção e desenvolvimento da criança.

O projeto propõe ações que buscam influenciar a gestão do processo orçamentário, de modo a conseguir o monitoramento das ações para a criança e o adolescente e promover a visibilidade de sua execução, assim como oferecer subsídios para a formulação de estratégias de fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e para a luta pela implementação de políticas públicas.

As diretrizes do OCA são:

- Criação de mecanismos que permitam o monitoramento do orçamento destinado à política para infância e adolescência nos três níveis de governo
- Criação de rede de organizações que monitorem o planejamento e execução do orçamento e trabalhem para a ampliação dos recursos;
- Disponibilização, para a sociedade, de informações relativas ao planejamento e à execução dos recursos destinados à infância e a adolescência realizados pela União, estados e municípios.
- Priorização das ações voltadas para crianças e adolescentes, pelas organizações públicas (VELASCO ET al., p. 13).

O desafio está em como analisar e calcular os gastos públicos em benefício da criança e do adolescente uma vez

que programas, projetos e ações, muitas vezes acontecem por meio de diversas políticas públicas e com fontes também diversificadas. Envolvem, por exemplo, políticas de educação, saúde, assistência social e sendo parcelas de recursos advindas de fonte federal, mas pressupondo contrapartida percentual do nível municipal ou mesmo estadual.

As ações prioritárias contidas na metodologia do OCA foram definidas com base no documento *Um mundo para as crianças* e que constam também no *Pacto pela Paz*. São três esferas prioritárias: a) saúde: ações de promoção de saúde, saneamento e habitação, e combate ao HIV/AIDS; b) Educação: ações de promoção da educação, da cultura, lazer e esporte; c) Assistência Social e Direitos de Cidadania: ações de promoção de direitos e proteção e assistência social (VELASCO Et al. 2005, p. 14).

Como se pode ver, consolidar os parâmetros de qualidade para a política de atendimento a criança e ao adolescente implica em um conjunto de ações que envolvem o conhecimento e intervenção no orçamento público, o suporte de uma legislação específica voltada ao segmento, mas, principalmente, a consciência política de atores e agentes sociais dispostos a lutar para concretizar a doutrina da proteção integral e o reconhecimento, na prática e por toda a sociedade, de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

EXERCÍCIOS:

Afirmou-se no texto que um gargalo detectado na política está no fato de, apesar do processo de descentralização político-administrativa e de atribuição de maior responsabilidade da esfera municipal na definição de vá-

rias políticas sociais, as políticas para infância e juventude são replicações daquelas elaboradas pelos governos federal e estadual.

Conhecer as deficiências e potencialidades de seu município é o primeiro passo para uma atuação eficaz.

- Procure junto à Prefeitura Municipal e a Câmara Municipal o Plano Plurianual de seu Município; a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) referente às duas últimas gestões;

- Estude os documentos e busque traçar os percentuais aplicados diretamente em programas voltados para o atendimento a crianças e adolescentes;

- Verifique a aplicação de recursos indiretos. O Orçamento Criança define, por exemplo, como parte constituinte de política de saúde, o saneamento e habitação. São ações importantes, que exigem volumosos recursos públicos. Faça um levantamento em seu município das carências existentes e dos programas em andamento.

QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:

O artigo intitulado **Curiosidade é o principal fator para o início do uso do crack** (Hoje Notícias, de 20/09/2013, p. 3) analisa os dados do levantamento Perfil dos Usuários de Crack/ou similares no Brasil, divulgado pelos ministérios da Justiça e da Saúde em 19/09/2013. Entre os dados apresentados conta que “o tempo médio de uso dessas drogas [pelos usuários] é mais longo na capital, onde dura em média oito anos. Nos demais municípios se estendem por cinco anos, dado que sugere que o uso da droga vem se interiorizando mais recentemente”.

Sobre a mesma pesquisa o Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, reforçou [...] a importância de estados e municípios colaborarem na execução de políticas públicas de combate ao crack. O Ministro, que participou de sessão temática sobre o financiamento da saúde no Senado, comentou os dados apresentados na Estimativa do Número de Usuários de Crack e/ou Similares nas Capitais do País.

(fonte: <http://br.noticias.yahoo.com/padilha-diz-que-pa%3%ads-enfrenta-epidemia-de-crack-e-defende-parceria-com-estados-e-munic%3%adpios-210309095.html>. Acesso em 20/09/2013).

A matéria traz para a discussão dois pontos abordados no presente trabalho. A emergência dentro das políticas públicas de uma demanda nova, isto é, aumento de usuários de crack (que envolve também crianças e adolescentes) e a interiorização do problema, demandando ações integradas entre municípios, estados e união, conforme orientação presente no Orçamento Criança. Como conselheiro, cabe ficar atento para a emergência do fenômeno em seu município, acompanhar e fiscalizar as ações em curso.

INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:

SUGESTÃO DE FILMES E DOCUMENTÁRIOS

Seguem algumas sugestões de filmes e documentários que problematizam a temática da criança e do adolescente em diferentes contextos:

Criança a alma do negocio

Ano: 2008. Direção: Estela Renner

O documentário mostra como no Brasil a criança se tornou a alma do negócio para a publicidade. A indústria des-

cobriu que é mais fácil convencer uma criança do que um adulto, então, as crianças são bombardeadas por propagandas que estimulam o consumo e que falam diretamente com elas. O resultado disso é visível quando: crianças que, aos cinco anos, já vão à escola totalmente maquiadas e deixaram de brincar de correr por causa de seus saltos altos; que sabem as marcas de todos os celulares mas não reconhecem a origem dos alimentos, não sabem os nomes de frutas e legumes. Num jogo desigual e desumano, os anunciantes ficam com o lucro enquanto as crianças arcam com o prejuízo de sua infância encurtada. Contundente, ousado e real este documentário escancara a perplexidade deste cenário, convidando você a refletir sobre seu papel dentro dele e sobre o futuro da infância.

Falcão – Meninos do tráfico

Ano: 2006. Direção: M.V. Bill

Falcão, meninos do tráfico, conta a história de garotos de várias idades, menores de 18 anos, que vivem em comunidades pobres pelo Brasil, este documentário mostra a realidade desses jovens junto ao tráfico de drogas, onde 16 jovens morreram, sendo 14 em apenas três meses, apenas com um sobrevivente, que esteve preso, que com ajuda de uma emissora de televisão, vai fazer um curso e trabalhar num grande parque no sul do país. O documentário relata o trabalho destes menores que “crescem”, alguns com pensamento de continuar com tráfico de drogas, outros trabalham para ajudar a família, como uma renda extra, mas sem nenhum vício. Alguns trabalham como embaladores de drogas, e principalmente como “olheiros”, fogueteiros, todos armados, e usando drogas para ficarem acor-

dados vigiando as entradas dos morros, e comunicando seus “superiores”, os traficantes. Dentro do documentário, os menores falam das situações que vivem (assassinatos e tráfico), presenciam no seu dia-a-dia, falam de tudo isso com uma naturalidade, já sabem o que pode ocorrer com eles num futuro próximo. Eles aproveitam o meio no qual vivem para serem “respeitados” pelos traficantes e moradores da comunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth de Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2001.

BACARACH, Peter e BARATZ, Morton, S. Poder e Decisão. In: CARDOSO, F. Henrique; MARTINS, Carlos Estevan (org.). **Política e Sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

BRASIL. Diário Oficial da União. Regras mínimas das nações unidas para a administração da justiça, da infância e da juventude (regras de Beijing), de 29/11/1985.

Disponível em: <http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/22783/regras-de-beijing>. Acesso em 19/07/2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais LTDA, 1988.

BRASIL. **Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da delinquência juvenil**. Disponível em <http://www1.direitoshumanos.gov.br/conselho/conanda/legis/link3/>. Acesso em 19/07/2013.

CONANDA. Princípios da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/conanda/Principios_dh.pdf. Acesso em 05/04/2013.

CONTINI, Alaerte Antonio. Os direitos das crianças e adolescentes nas declarações e convenções internacionais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 30, jun. 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leituraHYPERLINK “http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9416”&HYPERLINK “http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9416”artigo_id=9416>. Acesso em 07/06/2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Capítulo 21. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. IPEA: 2010.

JANUZZI, Paulo de M. **Indicadores sociais no Brasil. Conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2003.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Convenção de Haia – adoção Internacional, 1993. Disponível em <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1073>. Acesso em 19/07/2013.

OLIVA, JIMENA, C. G. e KAUCHAKJE, SAMIRA. As políticas sociais públicas e os novos sujeitos de direitos: crianças e adolescentes. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 12 n. 1 p. 22-31 jan./jun. 2009.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças. **O estudo da política: textos introdutórios**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

TEXTOS INTERNACIONAIS: Instrumentos e Textos Universais. Disponível em: Direitos Humanos e textos Universais: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/emp-conv-oit-182.html>. Acesso em 18/07/2013.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas – o papel dos conselhos gestores**. Maringá: EDUEM, 2006.

VELASCO, Alejandra Meraz. Et al. De olho no orçamento criança. Fundação Abrinq, INESC, UNICEF. (2005) Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/conanda/Principios_dh.pdf. Acesso em 05/04/2013.



CEDCA-PR

Conselho Estadual dos Direitos
da Criança e do Adolescente



PARANÁ
GOVERNO DO ESTADO