

Sistema de Garantia de Direitos

Um Caminho para a Proteção Integral



Cendhec

Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social

A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, ultrapassa, no campo simbólico, o conceito de regulamentação formal do artigo 227 da Constituição. Guarda em si um potencial fantástico de renovação, no resgate do valor da criança e do adolescente como seres humanos - sujeitos de direitos - portadores de vida, que devem receber total dedicação; titulares de direitos especiais, por serem pessoas em desenvolvimento.

O Estatuto exige um tratamento especial, prioritário, e, para garanti-lo, obriga o conjunto da política, da economia e da organização social a operar um reordenamento; a revisar prioridades políticas e de investimentos; a colocar em questão o modelo de desenvolvimento e respectivo projeto da sociedade, excludente e perverso.

O Sistema de Garantia de Direitos, esboçado inicialmente por Wanderlino Nogueira, em 1993, foi assumido pelo CENDHEC, que intuiu a sua extraordinária potencialidade para garantir a proteção integral à criança e ao adolescente e o transformou na sua interpretação política do Estatuto e na estratégia fundamental de sua intervenção.

COLEÇÃO CADERNOS CENDHEC - Vol. 8

Os CADERNOS CENDHEC têm por objetivo divulgar a reflexão do Centro sobre a sua atividade no âmbito das suas linhas de atuação: Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Direito à Cidade.

Títulos já publicados:

- 1 - Conselhos Municipais de Direitos – Exercício da Participação
- 2 - Educação para Todos – Sugestões de Autogestão
- 3 - Encontro de Irmãos – Fragmentos de História
- 4 - Cidadania e Direito à Educação – Memória de uma Experiência de Autogestão
- 5 - Solidariedade e Cidadania – Direitos Humanos e Teologia
- 6 - Cidadania e Educação Teológica
- 7 - Uma História da Criança Brasileira

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
CENDHEC

Sistema de Garantia de Direitos

Um Caminho para a Proteção Integral

Autores:

*Edson Araújo Cabral, Helio Abreu Filho
Margarita Bosch García, Paulo Cesar Maia Porto,
Valeria Nepomuceno, Wanderlino Nogueira Neto.*

Organizador:

Edson Araújo Cabral

RECIFE



Cendhec

Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social

1999

Copyright ©, 1999, Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC

Primeira edição

Todos os direitos reservados. Qualquer parte deste livro pode ser reproduzida ou utilizada para fins educacionais, desde que seja mencionada a fonte.

Apoio

Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID

Produção editorial

Editor: Edson Araújo Cabral

Revisão técnica: Wanderlino Nogueira Neto

Projeto gráfico: Paula Valadares

Editoração eletrônica: Romag

Revisão ortográfica do texto das novelas: Bianka Carvalho

Impressão: Gráfica Santa Marta

Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC

Rua Gervásio Pires, 804. Boa Vista.

CEP. 50.050 - 070

Fone/Fax: (0**81) 231 3654

E-mail: cendhec@elogica.com.br

Ficha catalográfica:

CENDHEC
SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS
Um Caminho para a Proteção Integral / Centro Dom Helder
Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999
392 p

1. Direitos da Criança e do Adolescente – Proteção – Defesa de Direitos.
2. Sistema de Garantia de Direitos – Criança e Adolescente
3. Promoção. Controle Social. Defesa e Responsabilização.

CDU 364-442-6

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

METODOLOGIA DE APRENDIZAGEM 11

MÓDULO I

GARANTIA DE DIREITOS: GENERALIDADES

- ✓ 1. Evolução dos Direitos Humanos 19
Paulo César Maia Porto
2. A Convenção internacional sobre os Direitos da Criança e a busca do equilíbrio entre proteção e responsabilização 29
Wanderlino Nogueira Neto
3. O Estatuto da Criança e do Adolescente, princípios, diretrizes e linhas de ação 39
Wanderlino Nogueira Neto
4. Direitos fundamentais da criança e do adolescente 53
Paulo César Maia Porto

MÓDULO II

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DISCURSOS IDEOLÓGICOS E CRÍTICOS CONSTRUÍDOS EM TORNO DA QUESTÃO DA GARANTIA DE DIREITOS

1. As mentiras e as verdades sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente 69
Paulo César Maia Porto
- * 2. Os principais avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente, em face da legislação anterior revogada 77
Paulo César Maia Porto
- x 3. Um sistema de garantia de direitos – fundamentação (A) 93
Margarita Bosch García
4. Um sistema de garantia de direitos – interrelações (B) 111
Paulo César Maia Porto

MÓDULO III

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: PROMOÇÃO

1. Política pública: o que é e como se faz 131
Edson Araújo Cabral
2. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente 141
Margarita Bosch García
3. As atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente 151
Paulo César Maia Porto
4. Elementos para o Plano de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente .. 165
Hélio Abreu Filho
5. Fundos Públicos da Infância e Adolescência 183
Edson Araújo Cabral

MÓDULO IV

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: DEFESA

1. Funções e atribuições dos Conselhos Tutelares 195
Paulo César Maia Porto
2. O papel dos Centros de Defesa 203
Margarita Bosch García
3. Os procedimentos e as medidas no Estatuto da Criança e do Adolescente 221
Paulo César Maia Porto
4. As medidas socio-educativas 239
Paulo César Maia Porto

MÓDULO V

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: CONTROLE SOCIAL

1. O protagonismo da sociedade civil 257
Margarita Bosch García
2. A participação social nos espaços institucionais 269
Valeria Nepomuceno
3. O controle social e os Conselhos setoriais 281
Valeria Nepomuceno

MÓDULO VI

TEMAS EMERGENTES

1. A condição conjuntural jurídico-social de crise - uma questão de direito 301
Wanderlino Nogueira Neto
2. A marginalização da infância e da adolescência - a cidadania abortada 307
Wanderlino Nogueira Neto
3. As drogas – uma viagem longa demais 323
Valeria Nepomuceno
4. As relações com mundo trabalho – adeus, infância 341
Valeria Nepomuceno
5. A violência e a exploração sexual – vidas marcadas 355
Valeria Nepomuceno

GLOSSÁRIO 371

APRESENTAÇÃO

O Centro Dom Helder Câmara - CENDHEC vem desenvolvendo há quatro anos um programa de capacitação e treinamento de pessoal na área dos direitos da Criança e do Adolescente, para agentes sociais e técnicos que lidam profissionalmente com os temas conexos: conselheiros de direitos e conselheiros tutelares, educadores populares, policiais civis e militares, operadores do direito, agentes comunitários de saúde, guardas metropolitanos, professores e diretores de escolas públicas.

Mais de oito mil pessoas passaram por esses cursos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, conhecendo as informações básicas e o espírito dessa lei, discutindo situações de prática e avaliando o aprendizado obtido.

Em que pesem as avaliações positivas na grande maioria dos casos, sentimos a necessidade de um enfoque mais voltado para a ação de implementar o Sistema de Garantia de Direitos na prática dos conselhos, dos serviços e programas de atendimento e especificamente dos agentes sociais e técnicos, no dia-a-dia das comunidades. Faltam ainda idéias novas e sobretudo iniciativas concretas de implementação eficiente e eficaz do Estatuto. Faltam materiais didáticos adequados aos níveis de compreensão mais simples de uma legião de pessoas cheias de entusiasmo e boa vontade, que não alcançam mais das vezes um estilo realmente técnico de abordagem do Estatuto, sem distorções ideológicas.

Este livro é uma tentativa de oferecer um referencial teórico sólido, apoiado na reflexão coletiva e na prática do CENDHEC, em dez anos de atividades no campo da proteção jurídico-social de crianças e adolescentes vítimas de violência e exploração e da responsabilização socio-educativa de adolescentes em conflito com a lei, com a capacitação daqueles diversos públicos-alvo.

A sua estrutura temática é guiada pelo Sistema de Garantia de Direitos, inferido do Estatuto da Criança e do Adolescente, em torno de cujos eixos se organizam as exposições teóricas e os estudos de caso. Dessa inspiração nasce a divisão em seis módulos, dispostos como segue:

Módulo I - aborda a evolução e a atualidade dos Direitos Humanos, aí situando a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente; com uma explicitação genérica sobre os direitos fundamentais da infância e da adolescência.

Módulo II - baseado no entrechoque conjuntural dos discursos em torno do Estatuto, trata dos mitos que alimentam, de um lado, o discurso do senso comum e de uma determinada visão jurídico-político-institucional repressiva e assistencialista e de outro lado, a Doutrina Jurídica da Proteção Integral corporificada na Convenção internacional e na lei federal 8.069/90; apresenta ainda, em linhas gerais, o Sistema de Garantia de Direitos.

Módulo III - organizado em torno do eixo estratégico da Promoção, no Sistema de Garantia de Direitos, analisa a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, os organismos encarregados de sua elaboração, coordenação, execução e controle e os instrumentos para sua operacionalização

Módulo IV – trata do eixo da Defesa, examinando a questão da administração (aplicação) de justiça às crianças e aos adolescentes, quando têm seus direitos ameaçados ou violados, com levantamento e análise também dos seus espaços públicos e mecanismos, correlacionados a essa questão da exigibilidade dos direitos.

Módulo V - desenvolve o eixo do Controle Social, espaço exclusivo da Sociedade Civil, provocando uma reflexão sobre os fundamentos teóricos e políticos desta ação estratégica e indicando possibilidades concretas para seu maior e mais efetivo protagonismo.

Módulo VI – desenvolve reflexões e registra algumas experiências referenciais, a partir de temas emergentes, que colocam em cheque o Sistema de Garantia de Direitos, como a questão do uso e abuso de drogas ilícitas e lícitas, da exploração no trabalho, do abuso sexual, da marginalização, do risco e da desvantagem social e do conflito com a lei penal, como circunstâncias e situações de violação de direitos.

Para enfatizar, porém, o caráter prático desta obra, este arcabouço estrutural é precedido de uma parte metodológica, em que se anunciam os pressupostos educacionais, as técnicas e instrumentos que serão utilizados na relação de trabalho com os diferentes públicos-alvo.

METODOLOGIA DE APRENDIZAGEM

PROPÓSITOS

Este livro se destina a educadores. É pensado, portanto, como um instrumento prático para ajudar grupos de multiplicadores a implementar o Sistema de Garantia de Direitos nos ambientes em que atuam como educadores. Esse propósito traz consigo algumas implicações:

1. Todo ele é construído tendo em vista a divulgação e implementação efetiva do Sistema de Garantia de Direitos - SGD. Por isso é estruturado de acordo com os eixos do Sistema, sendo até deliberadamente repetitivo: fala do SGD na maioria dos capítulos, de modo a fixar essa estrutura e possibilitar uma visão integradora dos seus eixos.
2. Por isso também é modular, como já foi afirmado na Introdução. Cada módulo é composto de alguns capítulos relacionados com a história do Estatuto, o seu impacto na sociedade brasileira e, conseqüentemente, os discursos construídos para combatê-lo ou defender seus avanços, os próprios eixos – Promoção, Controle Social, Defesa -, e, por fim, alguns temas emergentes, que representam desafios à implementação do Estatuto.
3. É apoiado na prática do CENDHEC em dez anos de atendimento jurídico-social a crianças e adolescentes, e de capacitação de diversos públicos-alvo: conselheiros de direitos e conselheiros tutelares, educadores populares, policiais civis e militares, técnicos e estudantes de Direito, agentes comunitários de saúde, guardas metropolitanos, professores e diretores de escolas públicas.
4. É voltado para a ação de implementar o Sistema de Garantia de Direitos na prática dos conselhos, dos serviços de atendimento, dos agentes sociais e técnicos e das comunidades, no seu dia-a-dia. Reconhecendo uma falta de idéias e sobretudo iniciativas concretas de implementação eficaz do Estatuto e uma falta de materiais didáticos adequados, busca suprir essa lacuna com um livro de bom nível doutrinário e de sugestões práticas que ajudem os educadores a tornar mais acessíveis os conteúdos teóricos. Entre esses recursos encontram-se pequenos esquetes teatrais sobre os pontos mais importantes do Estatuto, um Glossário dos termos e um conjunto de resumos que podem ser copiados como transparências para uso em sala da aula ou em palestras avulsas.

PRESSUPOSTOS EDUCACIONAIS

A pessoa humana é vista com agente de sua própria mudança, em relação interativa com outros, devendo desenvolver habilidades de competência interpessoal e grupal. Essa tese está baseada nos seguintes pressupostos:

- a) Cada formando tem a capacidade de aprender com os outros.
- b) Para aprender, a condição básica é estar aberto a receber observações dos outros sobre os seus comportamentos, experimentar novas práticas e questionar seus valores atuais.
- c) É necessário ter a disposição de criar situações para reflexão crítica sobre suas práticas.
- d) É necessário dispor-se a aceitar investigar o próprio comportamento e o dos outros participantes, com o mínimo de atitudes defensivas.

PROCESSOS EDUCATIVOS

Criar um ambiente favorável à aprendizagem. Colocar os participantes em situações que estejam o mais possível próximas dos problemas de seu contexto de vida.

Criar um ambiente favorável à eficácia e competência pessoal e interpessoal. Isto implica, em primeiro lugar, fazer emergir a diversidade. Cada pessoa tem um currículo de vida com experiências únicas, irrepetíveis, que ajudaram a criar sua particular visão do mundo, de si mesmo e dos outros. Em função dessa história pessoal, cada participante tem uma contribuição própria a dar e deve ser encorajado a valorizar sua contribuição como algo original (o que reforça a individualidade) e importante para o grupo (o que dá um sentimento de essencialidade). O respeito a essas duas características ajuda a criar um clima de confiança, em que o participante tem a chance de se expor e de experimentar o sucesso psicológico, essencial à auto-estima e à aprendizagem.

Promover a aprendizagem em grupo. Para que o trabalho em grupo tenha uma boa dialética (dinâmica relacional) exige de cada um a capacidade de colocar em

comum suas experiências, visões e conhecimentos, sem competitividade. Isso implica construir uma visão compartilhada e objetivos comuns, contribuir para a sinergia e aumento coletivo do conhecimento do grupo.

Avaliar sistematicamente os trabalhos em tempo real. Todo sistema de aprendizagem se retro-alimenta e aperfeiçoa com o retorno sistemático, isto é, com a reflexão sobre os resultados obtidos com o trabalho coletivo, incluindo o erro. Saber colocar o erro a serviço da aprendizagem é uma condição essencial para a aprendizagem individual e em grupo. Assim, ao final de cada período de trabalho, deverá ser feita uma avaliação cuidadosa, de modo a permitir o aumento da competência do grupo e de cada participante em particular.

TÉCNICAS

Nos processos de grupo serão utilizadas algumas técnicas, como as que seguem:

Simulação - criação de situações de aprendizagem, com papéis pré-determinados para os participantes. O grupo pode, por exemplo, simular uma audiência no Juizado. Um dos participantes faz o papel do juiz, outro o de advogado, outro o de acusado, cada um desenvolvendo um papel que o facilitador ajudará a entender. Grava-se a audiência simulada, e depois o grupo reflete com o facilitador sobre a experiência, apontando os erros dos participantes e aprendendo a melhorar o próprio desempenho.

Dramatização - transmissão de uma mensagem sob forma lúdica. O grupo escolhe um caso – por exemplo, um fato real de maus-tratos causados pelos pais a uma criança, para ensinar como deve agir o conselheiro tutelar num caso desses. Faz-se uma pequena peça de teatro, improvisada na hora pelo grupo, e depois se comenta o que o grupo aprendeu com a dramatização.

Pesquisa de noticiário - a equipe do CENDHEC tem utilizado notícias dos veículos de comunicação como fonte de casos pertinentes às matérias que estão sendo estudadas. Por exemplo, recortam-se várias notícias de jornais sobre violações dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Cada grupo lê uma notícia, procura no Estatuto qual o artigo que responde ao fato em questão, e traz para a plenária sua aprendizagem. O facilitador ajuda a examinar cada con-

tribuição, eventualmente corrigindo erros ou melhorando a interpretação do Estatuto dada pelo grupo.

Pesquisa da realidade em grupo - tarefas coletivas, com devolução ao grupo maior. Semelhante à anterior, só que baseada no conhecimento dos fatos obtido pelos próprios participantes na sua vivência. Cada grupo descreve o que sabe, e o facilitador reúne os dados em categorias de análise, como estas: casos de saúde, de educação, de exploração do trabalho infantil, e assim por diante.

Estudo de casos trazidos pelos treinandos. Diferentemente da atividade anterior, esta pode ser uma “tarefa de casa” solicitada pelo facilitador. Cada participante traz um caso escrito, o grupo escolhe um ou mais para analisar, com a orientação do facilitador.

Estudo dirigido - em sala de aula ou em casa, com materiais estruturados fornecidos pelos instrutores.

Painéis - tratamento sistemático de um problema, caso ou simplesmente um tema dado, com pessoas de diferentes áreas de atuação, relacionadas com os assuntos ventilados: delegados, professores, conselheiros, promotores, juízes, policiais, e outros. Esta é uma boa ocasião para juntar num mesmo espaço pessoas que normalmente nem mesmo se falam. Na experiência do CENDHEC, tem sido particularmente esclarecedor para todos o encontro de conselheiros tutelares e agentes de saúde, por exemplo. Eles aprendem mais sobre as atribuições dos conselheiros, e estes ouvem queixas, esclarecem dúvidas, recebem denúncias. Mas acima de tudo, desfazem preconceitos de lado a lado.

Debates - discussão de questões de atualidade, polêmicas, que envolvem opiniões contrárias, ou mesmo antagônicas, requerendo a presença de um moderador.

Júri simulado - espécie de dramatização que assume o formato de um tribunal, simulando o desenvolvimento de um processo judicial. É uma modalidade da simulação, descrita acima.

Jogos - atividades lúdicas, livres, criativas, em torno dos temas tratados na capacitação.

MÓDULO I

GARANTIA DE DIREITOS: GENERALIDADES

GARANTIA DE DIREITOS: GENERALIDADES

ABRANGÊNCIA

Esta parte introdutória é desenvolvida em quatro capítulos:

1. A evolução dos Direitos Humanos, com destaque para a questão da infância e da adolescência
2. A normativa internacional referente à criança e ao adolescente
3. A legislação brasileira de proteção integral à criança e ao adolescente
4. A especificação dos direitos fundamentais da infância e da adolescência.

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS

Ao final deste Módulo, o formando deve ter assimilado conhecimentos e formado convicções em torno das seguintes idéias:

- Os direitos humanos são uma conquista histórica da humanidade, daí se falar em três “gerações” de direitos: os direitos civis e políticos (1ª geração), os direitos sociais (2ª geração) e os direitos de solidariedade (3ª geração) ou planetários.
- Nessa evolução, os direitos da criança e do adolescente situam-se como uma nova conquista, concretizada na “Doutrina Jurídica da Proteção Integral”, que representa o reconhecimento do *status* de cidadania às crianças e adolescentes.
- No Brasil, essa Doutrina concretizou-se na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, que regulamenta o art. 227 da Constituição Federal de 1988.
- Esta importante conquista social é o resultado de intensa e persistente luta da Sociedade Civil, que conseguiu derrubar a “Doutrina da Situação Irregular” que inspirou o Código de Menores, legislação que vigorou de 1979 até 1990.
- O Estatuto da Criança e do Adolescente introduz um novo paradigma na legislação brasileira, definindo novos papéis para os vários atores sociais: juizes, polícias, representantes do Ministério Público, governantes, e, sobretudo, a sociedade

MÓDULO I

civil organizada. Através dos Conselhos de Direitos é chamada a participar na elaboração, controle e avaliação das políticas públicas relacionadas à criança e ao adolescente. E através dos Conselhos Tutelares é encarregada de fazer valer os direitos dessa categoria social de cidadãos: as crianças e os adolescentes.

EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Paulo César Maia Porto

Idéia-guia: O reconhecimento dos direitos de cidadania à criança e ao adolescente são a conquista mais recente na evolução histórica da consciência dos direitos humanos. No Brasil, é representada pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 13 de julho de 1990. Ele traduz na prática o compromisso do País com a *Convenção sobre o Direito da Criança*, aprovada pela Assembléia-Geral da ONU em 20.11.1989 e pelo Congresso Nacional brasileiro em 14.09.90, através do Decreto Legislativo 28.

INTRODUÇÃO

A palavra **direito** tem diversos significados. Na maior parte das vezes, utiliza-se a expressão para falar de um **sistema**, formado por regras — as *normas jurídicas* — que regulam a convivência das pessoas em sociedade.



Assim, o art. 5º da Constituição Federal, que protege a “vida” de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, associado ao art. 121 do Código Penal, que estabelece pena de reclusão para quem “matar alguém”, são normas que determinam a todos as pessoas o respeito à “vida” dos seus semelhantes, para que possam continuar convivendo em sociedade.

Sobre o **direito à vida**:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, grantindo-se, aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)”

Sobre **homicídio simples**:

Art. 121. Matar alguém:

Pena — reclusão, de 6 (seis) a 20 (vinte) anos”.

Mas, se a expressão *direito* pode indicar o conjunto de normas, do ponto de vista de quem impõe essas normas — o Estado — ela também pode significar a *faculdade ou poder de agir* de cada uma das pessoas, diante das mais diferentes situações. Quando nos referimos ao conjunto de regras impostas pelo Poder Público, a quem todos devemos obedecer, estamos falando do **direito objetivo**. Quando olhamos do ponto de vista do destinatário das normas, ou seja, de todas as pessoas que vivem na sociedade, e a quem as normas obrigam, podemos falar de **direito subjetivo**.

Vá ao
glossário

Vá ao
glossário

Por que **subjetivo**? Porque se referem ao sujeito, ou seja, ao seu titular. Todos nós somos sujeitos de direitos, ou melhor, sujeitos de **direitos subjetivos**.

Resumindo:

Direito objetivo é o conjunto de normas (Constituição, Leis, Decretos, Regulamentos etc.), impostas pelo Estado, e que obrigam a todos os cidadãos. O direito objetivo é também chamado direito positivo.

Direito subjetivo é a faculdade ou poder de agir que as normas (direito objetivo) conferem ao cidadão; é o direito visto do ângulo do **sujeito**.

Qual a relação entre os dois?

Simple: o direito objetivo, ao conferir determinado poder à pessoa, gera um direito subjetivo desta mesma pessoa em relação a alguém. Por exemplo: diz a Constituição Federal, em seu artigo 202, II, que o homem pode se aposentar, por tempo de serviço, aos 35 anos de trabalho. Ou seja, quando um homem atinge os 35 anos de serviço, ele ganha o **direito subjetivo** de requerer sua aposentadoria perante o órgão competente. E assim poderíamos dar muitos outros exemplos.

Qual a relação entre direitos e deveres?

Não existe direito sem dever e vice-versa. Se alguém possui um direito subjetivo, é porque, na outra ponta, alguém possui um dever. Exemplo: se João empresta 100 (cem) reais a Joaquim, no dia em que se vencer a dívida João passa a ter o direito de cobrar os cem reais a Joaquim. Por sua vez, Joaquim tem o dever de pagar os cem reais a João.

Um exemplo mais complexo: se a Constituição diz que todo brasileiro tem o direito à educação gratuita, qualquer pessoa pode exigir do Poder Público que lhe forneça vaga em uma escola. A pessoa tem o direito, o Estado tem o dever.

Invertendo um pouco as coisas. Quem ganha acima de certo valor, tem o dever de pagar Imposto de Renda; e o Estado, é claro, tem o direito de cobrar o imposto devido. Da mesma maneira, se alguém comete um crime, o Estado tem o direito de o prender, e a pessoa tem o dever de não reagir à prisão.

Tudo isso é determinado por lei.

1. DIREITOS HUMANOS

Quando falamos em direito subjetivo, estabelecemos uma ligação necessária com o direito objetivo. Ou seja, só existem direitos subjetivos à medida que são conferidos pelas normas do direito positivo. De fato, só podem existir direitos se as normas os previrem. Mas há uma discussão importante a esse respeito.

Existem certos direitos, muito relevantes, protegidos hoje em dia pela lei de todos os Estados. Podemos destacar os direitos à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade, ao trabalho, à opinião, à livre associação, etc. As Constituições de quase todos os países dedicam capítulos especiais a esses direitos, e ninguém se atreve a negá-los (pelo menos no papel).

Só que nem sempre foi assim. Não precisamos ir muito longe na história para nos lembrarmos de que nos governos despóticos, tirânicos, o Rei tinha poderes ilimitados e os cidadãos não possuíam quase nenhum direito. A qualquer momento poderiam perder seus bens, ser presos injustamente, ter suas vidas ameaçadas. Em outras palavras, a Lei do país não garantia os direitos fundamentais das pessoas.

Nesses países se iniciaram movimentos (partindo quase sempre da burguesia, a “classe média” da época) visando a garantir que a vida, a liberdade, a propriedade, enfim, todos os direitos fundamentais da pessoa humana fossem respeitados. Alegava-se, em defesa dos cidadãos, que todo homem ou mulher nascia com tais direitos, que existiam mesmo antes de existir o Estado, o Governo, o Rei ou qualquer outro governante. Eram, dessa forma, direitos naturais, presentes no homem em decorrência de sua própria natureza.

Por serem direitos naturais, nascidos com o ser humano, cabia ao direito positivo apenas protegê-los. Não poderia a lei dos homens contrariar nenhum desses direitos, pois eles eram mais fortes, mais importantes. Não vinham eles das decisões dos reis ou dos juízes.

Eram anteriores e estavam presentes em todos os seres humanos, independentemente de sua raça, cor, sexo, nacionalidade ou classe social. Eram, por isso, direitos humanos.

Vá ao
glossário

Portanto, pode-se chamar de direitos humanos a um conjunto de *direitos subjetivos* básicos, inerentes a todos os seres humanos, que os protegem do Estado e dos demais cidadãos.

E quais são esses direitos? Antes de tudo, é necessário explicar a evolução do conceito de direitos humanos para compreender seu atual alcance.

2. EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A história vem de muito longe.

Vá ao
glossário

Na Grécia antiga, o cidadão era visto como parte integrante do Estado. Não se concebia o cidadão fora do Estado. A pessoa tinha importância à medida que contribuía para o sucesso da *pólis*, a cidade Grega.

Na Grécia não havia um espaço próprio para o cidadão. Este pertencia ao Estado e dependia diretamente dele. Por conseguinte, não havia meios de o cidadão reagir contra os desmandos do Estado. A lei apenas impunha deveres, não conferia direitos.

Em Roma pouca coisa mudou. Embora tenha havido um grande desenvolvimento do direito privado, que cuida dos negócios particulares, continuaram os soberanos — na época os Imperadores — a mandar nos seus súditos, sem que estes pudessem, dentro do direito, reagir contra a violência dos monarcas.

As coisas começaram a mudar na Idade Média, por obra e graça da filosofia cristã. A Igreja concebia o ser humano como um produto de Deus, feito “à sua imagem e semelhança”. Embora se admitisse que o súdito devesse obediência ao soberano, quando a sua natureza humana era atingida pelo arbítrio do governante, a Igreja autorizava o cidadão a reagir. Acima do direito dos homens haveria o direito de Deus, que a todos protegia.

Surgiu o que se chama de “direito de resistência à opressão”. Ou seja, a lei, o direito positivo, valia até que não interferisse em certos direitos do indivíduo, como a vida, a propriedade, a liberdade etc. Se tais direitos fossem atingidos sem razão, o ser humano tinha o direito natural de reagir.

É óbvio que essa opinião da Igreja desagradou, e muito, aos governantes. Lutas religiosas se iniciaram entre partidos antagônicos: os que defendiam o Rei, e os que defendiam a Igreja. Mas os princípios da filosofia cristã terminaram por se consolidar, ao final de tudo.

Um grande avanço foi obtido com o inglês **John Locke**. Em sua obra *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, Locke afirmou que os poderes do soberano eram limitados, e que os cidadãos tinham o **direito subjetivo** de reagir contra os abusos e a tirania. Esse direito subjetivo não vinha unicamente da natureza, mas deveria estar contido no próprio **direito positivo**. A lei deveria, assim, conter limitações aos poderes do soberano, algo que não se imaginava, até então.

3. ESTADO-DE-DIREITO

Da filosofia de Locke vem o conceito de **Estado-de-Direito**. Seria um Estado no qual os órgãos supremos de poder — aqueles que impõem as normas, no caso o Executivo e o Legislativo — submetem-se às mesmas normas que são impostas aos cidadãos. Ninguém escaparia à lei; a lei valeria para todos, indistintamente.



Daí, a diferença entre Estado-de-Direito e o chamado *Estado Autocrático*. Na tirania, o soberano não se submete a nenhuma norma, senão à sua própria vontade. A frase do Rei Luís XIV, da França, é reveladora: “*L’etat cest moi*” — o Estado sou eu.

Foi no século XVIII, porém, que os direitos humanos mais se desenvolveram, através de dois grandes acontecimentos: a Independência dos Estados Unidos da América, em 1776, e a Revolução Francesa, de 1789. De ambos os movimentos resultariam declarações de direitos: o *Bill of Rights* norte-americano e a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, que acompanhou a Constituição Francesa.

Os dois movimentos pretendiam pôr fim à dominação dos reis sobre o povo dos dois países. Não admitiam os revolucionários que os soberanos continuassem com poderes ilimitados ante os cidadãos. Estes possuiriam direitos fundamentais, que não poderiam ser violados. Seriam direitos naturais, já nascidos com cada ser humano, e que a lei necessariamente deveria acolher. Daí o termo *declaração de direitos*: a lei não criava os direitos, apenas os *declarava* oficialmente, já que, de fato, sempre existiram.

Com as Constituições francesa e norte-americana, surgiu o Estado Liberal de Direito. Nesta fase, o Poder Público tratava apenas de proteger os direitos fundamentais, numa postura um tanto passiva e omissa. Para os teóricos do liberalismo, ao Estado cabia apenas dar segurança às pessoas, deixando que a “mão do mercado” solucionasse os demais problemas.

Acontece que, por essa época, estava em curso uma outra revolução: a **revolução industrial**, iniciada em meados do século XVIII, na Inglaterra, e difundida durante o século XIX pelos demais países desenvolvidos. Os efeitos mais notados desta revolução foram a concentração de capital e a formação de exércitos de operários, expulsos do campo, que vinham a servir de mão-de-obra explorada pelos industriais.

Trabalhava-se 12 ou 14 horas por dia (às vezes, até mais). Os salários eram irrisórios. As condições de habitação, precárias. Mulheres e crianças também eram submetidos a condições subumanas de trabalho. Não existiam garantias de emprego, de renda ou de aposentadoria. E essa situação em nada contrariava a Lei liberal, que não admitia intervenção do Estado para auxiliar os trabalhadores.

Reagindo à exploração dos proletários (o termo “proletário era utilizado, porque ao trabalhador nada mais restava, senão sua família, sua “prole”) surgiu o **sindicalismo**, movimento que organizava operários para protestar e exigir melhores condições de trabalho. À custa de muitas greves, algumas delas bastante violentas, o sindicalismo conquistou importantes direitos para os trabalhadores: o próprio direito de greve, a jornada semanal, o salário mínimo, as férias, enfim, quase todos os direitos hoje conferidos às categorias laborais.

É dessa época que surge o **socialismo**, uma tendência política que pregava a abolição da propriedade privada como forma de libertar os trabalhadores da dominação do capital. Os socialistas cobravam do Estado uma postura ativa em defesa dos mais necessitados, e alertavam que os direitos presentes nas Constituições liberais de nada valiam, se a ambição capitalista não fosse freada e as pessoas não tivessem, além da igualdade na lei, a igualdade de fato.

Duas revoluções encarnaram os princípios socialistas, trazendo-os para dentro das Constituições: a revolução mexicana, de 1910, e a revolução soviética, de 1917.

4. DIREITOS INDIVIDUAIS E DIREITOS SOCIAIS

Enquanto isso, o capitalismo, abalado pelas forças sindicais, buscava uma maneira de, garantindo direitos aos trabalhadores, evitar que o socialismo contaminasse as massas operárias. O Estado Liberal, que apenas buscava dar segurança aos cidadãos, assume funções assistenciais, cuidando dos desamparados, protegendo os trabalhadores, fornecendo benefícios, aposentadoria, abrigo etc., transformando-se em Estado Social.



No Estado Social houve a unificação de ambas as categorias de direitos, hoje abarcadas por quase todas as Constituições modernas: os direitos consagrados pelas revoluções liberais do século XVIII, **direitos individuais**, e os direitos arrancados pelos movimentos sindicais e pelo socialismo, no século XIX e início do século XX, **direitos econômicos**.

Outro aspecto importante: os direitos individuais, fruto do liberalismo, significavam uma série de barreiras contra as ações do Estado, protegendo o cidadão. Os direitos econômicos significam mais: o Estado passa a ter, além da obrigação de respeitar o cidadão, uma série de deveres a cumprir, para que as pessoas tenham melhores condições de vida.

Fala-se, por isso, de **duas etapas**, ou **gerações dos direitos humanos**, a primeira constituindo-se de *direitos civis e políticos*, presentes nas primeiras declarações de direitos: direito à vida, à liberdade, à propriedade, à segurança, ao voto, à livre associação, à livre manifestação de pensamento, à igualdade perante a lei; e a segunda geração composta dos *direitos sociais*: ao trabalho em condições dignas, à assistência social, à proteção ao trabalho da mulher e das crianças, ao ensino e acesso ao conhecimento, à intervenção do Estado na economia para proteger os mais pobres, etc.



A **Declaração Universal dos Direitos do Homem**, publicada pelas Nações Unidas, em 1948, é baseada nos dois grupos de direitos humanos acima citados, e é o mais importante documento de proteção dos direitos da pessoa humana, a nível internacional, pois todos os países que formam a ONU comprometeram-se em respeitá-lo, embora saibamos que isso nem sempre acontece.



5. “DIREITOS HUMANOS DE TERCEIRA GERAÇÃO”: OS DIREITOS DA SOLIDARIEDADE

Só que, diante das transformações por que o mundo passou, hoje já se luta por uma terceira categoria de direitos humanos, nem sempre presente nas cartas constitucionais. João Baptista Herkenhoff (*Curso de Direitos Humanos*, vol 1, Acadêmica) assim os explica:

“A visão dos Direitos Humanos, modernamente, não se enriqueceu apenas com a justaposição dos “direitos econômicos e sociais” aos “direitos de liberdade”. Ampliaram-se os horizontes.

Surgiram os chamados “direitos humanos de terceira geração”, os direitos da solidariedade:

a) direito ao desenvolvimento;

b) direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado;

c) direito à paz;

d) direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade.”

Segundo a legislação constitucional e infra-constitucional brasileira, esses direitos são aqueles que fazem assegurados os chamados “interesses coletivos e difusos”: meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, artísticos, paisagístico e turístico.

Para tornar mais fácil a visualização, adotamos o seguinte esquema:

Geração	Época	Título dos Direitos	Especificação dos Direitos
1 ^a	Séc. XVIII	Direitos individuais, civis e políticos	Vida, liberdade de ir e vir, propriedade, segurança, igualdade de tratamento perante a lei, votar e ser votado, manifestação de pensamento etc.
2 ^a	Séc. XIX	Direitos sociais, culturais e econômicos	Bem-estar do ser humano, condições dignas de trabalho, proteção ao trabalho da mulher e da criança, assistência à saúde, amparo à velhice, educação, acesso à cultura e ao lazer, etc.
3 ^a	Séc. XX	Direitos da solidariedade	Desenvolvimento; viver em ambiente sadio e ecologicamente equilibrado; viver em paz; propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, etc.

Nos dias de hoje, independentemente da ideologia que as inspirou, praticamente todas as Constituições garantem os direitos da primeira e de segunda geração. Os direitos de terceira geração encontram-se em debate no mundo inteiro, e sua construção definitiva deverá ficar para o próximo século. É nosso dever contribuir para esta luta.



6. OS DIREITOS DA CRIANÇA

Embora a luta histórica pelos direitos humanos seja sempre no sentido de incluir mais uma categoria social como beneficiária da proteção do Estado, mesmo os revolucionários se mostravam equivocados ao causar a exclusão de determinados setores da sociedade, como as mulheres, os negros, os índios, e as crianças, por exemplo.

Só a partir do século XVI, quando as idéias liberais começaram a surgir, é que as crianças passaram a ser vistas como uma categoria social diferenciada. Entretanto, os reflexos desta visão na lei positiva demoraram até quase o século XX, para serem notados.

A criança nunca foi vista como um ser humano ou cidadão completo. Era como se fosse um meio-adulto, com poucos deveres e, conseqüentemente, poucos direitos.

Até o século passado, o mesmo sistema penal era aplicado a adultos e crianças, independentemente de sua idade. No máximo prescrevia-se uma pena menor em um terço. Nosso primeiro Código Penal, o do Império, de 1824, é uma exceção, e foi considerado a lei penal mais avançada de sua época.

O próprio instituto do pátrio poder seguiu uma trajetória semelhante de evolução. De início, todo o poder era conferido aos pais, que o exerciam como bem entendessem. Os filhos não tinham direitos, pois os pais os representavam em todas as ocasiões. Posteriormente, passou-se a entender o poder como algo a ser usado somente em defesa dos filhos; se utilizado contrariamente, o filho teria direito de recorrer à justiça. Hoje em dia, considera-se o pátrio poder um poder-dever, ou seja, aos pais é atribuída uma carga de obrigações, que deverão realizar em benefício dos filhos, só podendo usar seu poder para a realização de tais deveres. Um exemplo: o poder de fazer o filho obedecer só pode ser utilizado para educá-lo e protegê-lo, e nos limites que permitam não se enxergar abuso ou constrangimento desnecessário.



Também a participação das crianças nas decisões da casa é algo que tem mudado. Antigamente, criança não tinha opinião, nada dizia respeito a ela, não tinha de ser

ouvida. “Em conversa de adulto, criança não se mete”, era a frase mais comum. Hoje em dia, independentemente da lei, as crianças participam muito mais da vida comum, opinando, contribuindo, e, sobretudo, desenvolvendo-se através da participação e do convívio.

Esta participação estendeu-se à escola, onde as crianças, por conta do Estatuto, têm o direito de se organizarem, questionar seus professores, os métodos de ensino, os critérios de correção. A escola não é mais feita “para” as crianças, mas é feita “com” as crianças.

Tudo isso levou a se considerar a criança não mais como meio-adulto, mas como ser humano completo, e, no plano sócio-jurídico, como cidadão, com iguais direitos e deveres, exceto os que, por conta de sua idade, não possa cumprir. É um cidadão muito importante, pois está em processo de formação, físico e mental, e da qualidade desta formação dependerá o futuro do país.

Por conta disso, além de todos os direitos conferidos aos adultos, incluindo os direitos humanos das três gerações, as crianças passam a ter reconhecidos outros direitos, fundamentais ao seu desenvolvimento. Isso é a base da doutrina da “proteção integral”, que fundamentou o Estatuto da Criança e do Adolescente, do qual iremos falar nos próximos textos.



A proteção aos direitos humanos das crianças começou a ganhar força quando, em 1959, as Nações Unidas editaram a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*.

Em 1989, comemorando os trinta anos da primeira Declaração, os países que formam a ONU subscreveram a *Convenção sobre o Direito da Criança*, aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 20.11.89 e pelo Congresso Nacional brasileiro em 14.9.90, através do Decreto Legislativo 28. A ratificação ocorreu com a publicação do Decreto 99.710, de 21.11.90, através do qual o Presidente da República promulgou a Convenção, transformando-a em lei interna.

A CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO DA CRIANÇA E A BUSCA DO EQUILÍBRIO ENTRE PROTEÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO

Wanderlino Nogueira Neto

Idéias-guia: A Convenção das Nações Unidas é apresentada como instrumento de domesticação do poder parental e estatal, principalmente nas suas relações autoritárias, com a infância e a adolescência, como instrumento de mobilização da sociedade e de construção de um nova cultura institucional que veja a criança e o adolescente como cidadãos e como alavancadores no processo de institucionalização de um sistema de garantia de direitos eficiente e eficaz.

1. A TESE CENTRAL: PROTEÇÃO INTEGRAL E PARTICIPAÇÃO REAL

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança nos convida a assegurar as duas prerrogativas maiores que a Sociedade e o Estado devem conferir à criança e ao adolescente, para operacionalizar a garantia dos seus direitos, em geral: **proteção integral e participação real**.

As crianças e os adolescentes têm direitos subjetivos e exigíveis, à liberdade, à dignidade, à integridade física, psíquica e moral, à educação, à saúde, à proteção no trabalho, à assistência social, à cultura, ao lazer, ao desporto, á habitação, a um meio ambiente de qualidade e outros direitos individuais indisponíveis, sociais, difusos e coletivos. E conseqüentemente se postam, como credores desses direitos, diante do Estado e da Sociedade (inclusive da família), devedores que são, estes últimos.

Mas, são pessoas que precisam de alguém, de grupos e instituições responsáveis pela promoção e defesa do seu **desenvolvimento e da sua sobrevivência e proteção** – da sua **proteção integral**. Não apenas como atendimento de necessidades, desejos e interesses, mas como **direitos humanos** indivisíveis, como os qualifica a normativa internacional - como direito a um desenvolvimento humano econômico e social.

Em seu preâmbulo e em muitos dos seus artigos, a Convenção define os direitos da criança realmente num sentido próximo da Declaração dos Direitos da Criança, da ONU, em 1959, apenas como direito a uma proteção especial: *“a criança tem necessidade de uma proteção especial e de cuidados especiais, notadamente de uma proteção jurídica, antes e depois de seus nascimento”*.

Todavia, em outros pontos, a Convenção avança e acresce, a esse direito à proteção especial, outros tipos de direitos que só podem ser exercidos pelos próprios beneficiários: o direito à liberdade de opinião (art.12), à liberdade de expressão (artigo 13), à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (artigo 14), à liberdade de associação (art.15).

Direitos que pressupõem certo grau de participação protagônica da criança e do adolescente, de capacidade, de **responsabilidade** – o que pressupõe a existência de sujeitos de direitos.

As crianças e os adolescentes são, eles próprios, seres essencialmente autônomos, mas com capacidade limitada de exercício da sua liberdade e dos seus direitos. Participantes e responsáveis por seus atos, por sua vida – mas em nível diverso que o adulto. Têm deveres, portanto.

2. O DIFÍCIL EQUILÍBRIO NA OPERACIONALIZAÇÃO

Difícil, porém, tem sido conciliar e equilibrar, esses dois polos da **proteção** e da **participação/responsabilização**, principalmente porque se firmam em dois outros, vistos como antagônicos e inconciliáveis: criança e o adolescente enquanto **sujeitos de direitos** e simultaneamente **pessoas em desenvolvimento**.

Principalmente, quando se trata de **adolescentes em crise**, isto é, em **desvantagem social** (*handicaps*, como os discriminados e negligenciados em razão de gênero, orientação sexual, estado de morbidade, raça, etnia, origem geográfica etc.), em **situações de vulnerabilidade social** (risco pessoal e social, como a exploração sexual, os maus tratos intra-familiares, a tortura e custódias ilegais, o abandono, o trabalho infantil etc.) ou em **conflito com a lei penal** (infratores).

Difícil se torna o equilíbrio quando se trata da infância e da adolescência que foi negligenciada, discriminada, explorada, violentada, oprimida e marginalizada.

Quando se trata daqueles que ocupam as manchetes da mídia e que provocam certo alarme social.

Óbvio que é bem mais fácil falar-se em direitos da infância e da adolescência e dever do Estado ou da Sociedade, quando se trata da Criança e do Adolescente, em tese – do nosso “bom menino”, idealizado!

Difícil se torna a promoção e a defesa do direito de certos adolescentes, quando a realidade é má, isto é, quando as circunstâncias de vida dos possíveis titulares desses direitos nos incomodam, nos ameaçam, nos agridem.

Realmente, acaba sendo difícil se garantir direitos de meninos-de-rua, michês, negros pobres, migrantes nordestinos, batedores-de-carteira, aidéticos, traficantes de arma, abandonados, explorados no trabalho, empregadas domésticas, tóxico-dependentes, grafiteiros, funkeiros, índios, homossexuais, meninas, favelados, escravizados - como adolescentes em crise. e marginalizados, em diversos graus e por diversas motivações. Mas sempre desviantes, “diversos”!

Nessas situações, o discurso epistemológico e político-institucional da **garantia de direitos**, firmado na Convenção, torna-se, para o senso comum, pretensamente, inócuo, irreal e perigoso.

É o caso de se perguntar: - Por que será que 15 milhões de meninos e meninas que vivem na rua são capazes de provocar maior escarcéu na opinião pública que 30 milhões de crianças e adolescentes que trabalham à margem da lei, na América Latina? (in *Relatório do Instituto Interamericano da Criança* – 1995) - Por que os 21.500 adolescentes infratores no Brasil nos fazem esquecer que estão num universo de mais de 19 milhões de adolescentes e jovens entre 15 e 19 anos? (in “*Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei ‘Reflexões para uma Prática Qualificada’*” n CADERNO 01 -DCA-SNDH-MJ / org. Wanderlino Nogueira Neto / 1998).

Não há realmente como escapar à ambigüidade permanente do papel dos pais, dos educadores, dos trabalhadores sociais, da mídia, dos magistrados, da sociedade, do Estado, quando se trata dos estados conjunturais de “crisis”, em face da poderosa carga de preconceito social que cerca a questão. A tentação de “vitimar” ou de “execrar” – de marginalizar, se torna sufocante e tolda o senso crítico dos operadores sociais.

E aquilo que chamamos de “paradigma civilizatório” da Convenção é facilmente obliterado e torna-se de difícil e impraticada (não, impraticável...) operacionalização.

Nossos belos e inflamados discursos de defesa da Convenção ecoam num mundo surdo e incrédulo. Por que isso...?

O Estado e a Sociedade muitas vezes pecam pela mais completa omissão, isto é, ignoram sua infância e adolescência. Outras vezes, a intervenção pública se torna exercício de poder arbitrário da família, dos agrupamentos sociais, do aparato estatal – dos sistemas de regulação social do Estado e da Sociedade.

Eles - como todas as crianças e os adolescentes - precisam de **proteção integral**, intrinsecamente. Mas, em determinadas circunstâncias, situações, condições, momentos, esse segmento social, quando vulnerabilizados ou em desvantagem social, exige medidas especiais de proteção ou ações afirmativas em favor do seu direito (“discriminações positivas”). Em outras circunstâncias, quando em conflito com a lei penal, ele exige medidas (sancionadoras) socioeducativas.

As necessárias limitações ao exercício de seus direitos devem ser entendidas como estratégias para garantir a plenitude desses direitos. Isto é, limita-se a autonomia deles para assegurar a plenitude da sua cidadania e não para torná-los menos cidadão, cidadãos de segunda classe e ainda mais marginalizados.

A eles há que se garantir, além do mais, sua **participação proativa** (e não meramente reativa), na construção de sua vida, nos processos de extensão de sua cidadania. Sua participação há que ser assegurada igualmente, de alguma forma, no desenvolvimento dos serviços e programas/projetos públicos, administrativos e judiciais, governamentais e não governamentais, num sentido lato, que lhes digam respeito.

3. PROTECIONISMO *VERSUS* AUTODETERMINISMO

Mas, tem-se registrado entre nós a ocorrência de duas posições antagônicas diante dessa questão dos direitos da criança e do adolescente, mais particularmente daqueles “em crise”, em função da Convenção.

Uns acentuam exacerbadamente a necessidade da “proteção”, quase que anulando a autonomia ontológica deles; vendo-os como “vulneráveis” em si (não, vulnerabilizados), sem responsabilidade alguma por seus atos – necessitando de verdadeira tutela da família, da Sociedade e do Estado e de respostas puramente assistencialistas.

Para esses, a triagem, a apartação (institucionalização), o controle ainda é o melhor caminho: o lugar dessas crianças e adolescentes é no “ninho - gaiola”.

Quando não por essa linha, outros por sua vez colocam exageradamente a tônica da sua reflexão e da sua ação, numa “autodeterminação” quase que absoluta da criança e do adolescente e repudiam como “castradoras” quaisquer formas de proteção.

E acabam, de um lado, anulando todo e qualquer resquício da responsabilidade/poder parental e da responsabilidade do Estado e da Sociedade pela sobrevivência, pelo desenvolvimento e pela proteção da criança e do adolescente. Como se fosse possível reeditar com sucesso absoluto, teorias e experiências como as de *Summerhile, Christiana, Children's Liberationists, kiddy-libbers* e congêneres...

Emblematicamente, para alguns trabalhadores sociais, conselheiros tutelares, juizes, promotores, advogados, o direito de ir-e-vir implicaria no exercício ilimitado desse direito por uma criança de 7 anos e assim passaria ela a ter um pretense direito a estar na rua, em qualquer circunstância, em qualquer local e a qualquer hora..

Os adolescentes infratores, por sua vez, seriam apenas “inadaptados sociais”, irresponsáveis; susceptíveis apenas de “encaminhamentos do serviço social”, de “psicoterapias”, de “análises”, de profissionalização etc., sem qualquer medida jurídico-judicial de caráter sancionador.

E assim, não se instaura procedimento apuratório de ato infracional, não se faz apreensão em flagrante, fecha-se os olhos a situações de abandono, ... finge-se uma liberalidade falsa de relação a tudo isso ou assume-se uma sensação de incapacidade e de impossibilidade.

Posições como essas contribuem para as práticas dos arrastões e banimentos ilegais e do extermínio sistemático ou massivo de crianças e adolescentes, exatamente por sua irrealidade.

Dentro desse quadro ainda de deformações ideológicas do discurso epistemológico e político-institucional e das suas práticas decorrentes – por oposição àquela primeira posição, alguns outros juizes têm aplicado medida socio-educativa de internação (sanção excepcional e mais grave!) a adolescentes, não especificamente pela prática de uma determinada infração, que se confunda com crime ou contração praticada por adultos. Mas por sua condição de marginalidade, de desviante (não, conflito real) de relação a ordem social local e às normas,

Assim, sentenciam esse adolescentes por serem “useiros e vezeiros na prática de atos anti-sociais”, por viverem “em conflito com sua família e/ou com a comunidade local”, por “não se encontrarem aptos para voltarem a sociedade, apesar de já terem cumprido a medida socioeducativa imposta” e “para garantir a proteção dele e da comunidade pelo fato de ser soropositivo” (sic). Isso, mesmo na vigência da Convenção como lei interna no Brasil e do Estatuto da Criança e do Adolescente!

Da mesma visão compartilham, pelo Brasil a fora, também, inúmeros conselheiros tutelares, com práticas tuteladoras (no mau sentido!) e institucionalizadoras; vendo o abrigo, por exemplo, como a única medida especial protetiva adequada em situações de risco pessoal e social. Constada uma situação dessa, qualquer que seja ela, determinam o encaminhamento a abrigos... e quando nessa criança ou nesse adolescente sente-se o “cheiro da marginalidade” procura-se institucionalizações em “abrigos especiais”, que já começam a existir, reconhecida-mente como de “retenção máxima”: gaiola – ninho!

A criança ou o adolescente, em certas circunstâncias mais difíceis, são vistos por esses agentes públicos como aqueles que tem uma tendência nata a se “rebelar” contra as medidas educativas, assistenciais, protetivas. E o conselho tutelar (quando não, o juiz) reconhece uma verdadeira impossibilidade de atendimento eficaz e eficiente, fora dessa linha “disciplinadora/sancionadora”. As medidas em meio aberto não conseguem convencer, porque nelas não se investe, em nenhum sentido.

Ainda há muito caminho pela frente para que se desconstrua todo esse discurso ideológico que mascara o nosso discurso epistemológico e político-institucional da garantia do direito da criança e do adolescente e da sua proteção integral. E muito mais caminho para que construa uma prática de atendimento público eficaz e eficiente, que respeite os direitos das crianças e dos adolescentes e os responsabilize por seus deveres; vendo-os como cidadãos.

4. A CONTRIBUIÇÃO ESSENCIAL DA CONVENÇÃO

Como seria importante se conseguíssemos tornar realmente conhecida e efetiva a Convenção sobre os Direito da Criança, de 1989! Como seria importante se conseguíssemos tratar, por consequência, essencial e substantivamente as crianças e os adolescentes como **pessoas em desenvolvimento** e ao mesmo tempo **sujeitos de direito**!



Ao contrário disso, tratamo-los preferencialmente a partir de adjetivações tais como: crianças e adolescentes em crise, vulnerabilizados, vitimados, em risco ou em perigo, em desvantagem social, em conflito com a lei, infratores, excluídos, marginalizados, em situação irregular, em erro social... *et cetera*. Ou pior: rotulamo-los estigmatizadamente como meninos-de-rua, pivetes, delinquentes, aviãozinhos, michês e por aí a fora. ... Sempre lamentavelmente levando em conta a idéia da excepcionalidade, de fragilidade e negatividade, típica do que é diverso ao nosso padrão de adultos provedores e hegemônicos...

A tentação da dominação é grande, demais! E produz discursos ideológicos aparentemente grandiloquentes e eloquentes, não fossem intrinsecamente lacunosos, pois construídos *a posteriori* para justificar essas práticas hegemônicas de controle dos dominados.

Numa sociedade como a nossa, de modo geral, discursos são construídos exatamente para justificar o controle/dominação de mulheres, negros, índios, homossexuais, velhos, doentes, pobres, sem-teto, sem-terra, crianças, mendigos etc.

Muitas pessoas, alienadas pelo discurso ideológico, consideram absurda e exagerada essa afirmativa... Mas, na verdade, a cultura ibérica da qual somos caudatários tem como uma das suas marcas esse menoscabo pelo mais “fraco” e dominado, essa coisificação e manipulação de determinados segmentos sociais. A família patriarcal e o machismo são expressões das mais perfeitas dessa cultura. E aí, a desvalorização, em especial, da mulher, da criança, do adolescente e do jovem encontra campo fértil para se manifestar mais vigorosamente.

Donde se deduz que, efetivas seriam, entre nós, as normas jurídicas não discrepantes da perversa realidade social? Uma realidade social de relações autoritárias (envolvendo a infância, a adolescência, suas famílias, a comunidade, a sociedade em geral e o Estado) só fará importante e valiosa uma determinada forma de direito, a serviço dessa estrutura de dominação?



O revogado Código de Menores, como “direito repressor/assistencialista”, nesse caso, teria uma potencialidade de efetividade real maior que um dito “direito liberal” – pois ele refletia melhor o pensamento e prática autoritária e um discurso jurídico mais ideológico, porque, longe de ser abstrato e geral, apresentava de forma imediata os projetos político-sociais do poder paternal e estatal, autoritários.

Assim sendo, esse novo discurso do Direito, oriundo da Convenção - que vê e trata crianças e adolescente como cidadãos, com direitos e deveres, participando da vida social proativamente e sendo protegidos na medida de suas necessidades - atrapalha sobremaneira o tradicional discurso e prática do Poder. E em função disso pode ser tornado vazio e inaplicável, sem operacionalização. Esse, o risco.

O Direito e o Poder (político-ideológico, econômico e cultural) estão intimamente relacionados. Não há como fugir disso. Já Calmon de Passos ensinava a esse respeito: “*O Direito é a técnica pela qual se dá a integração entre esses três poderes (político, econômico e ideológico), de modo a se lograr segurança e operacionalidade à ordem social impositivamente implementável (...) Apenas é possível, ao Direito, emprestar alguma segurança e previsibilidade à convivência social, mediante a decisão de conflitos, por um processo previamente institucionalizado, dentro de expectativas compartilhadas pelo grupo social, com o que contribui para consolidar e operacionalizar um sistema de produção e uma organização política que o precedem e lhe ditam a fisionomia e o destino(...)*”. (“*Direito, Poder, Justiça e Processo*” / 1999).

Autores como Willhelm Arnold e Gustav Radbruch consideram, entretanto, o direito como um elemento de primeira importância na conformação cultural de uma sociedade. Enquanto H. Heller, avançando ainda mais nesse sentido, entendia que o “*direito é a forma mais avançada de domínio*”. No que concorda Emílio Garcia Mendez, refreindo-se a esse autor: “*se este último está certo em termos gerais, isto é, para as formações sociais do capitalismo central, tanto passadas como contemporâneas, o é com muito mais intensidade no contexto do capitalismo periférico; neste caso, ficou mais que demonstrada a importância e sobre-determinação da esfera política, esfera política que está composta por dois níveis claramente diferenciáveis, ainda que nem sempre diferenciados, o estritamente político (o Estado) e o estritamente jurídico (o direito)*” (in “*Autoritarismo y Control Social*” / 1987).

5. DESAFIOS DA CONVENÇÃO E DO ESTATUTO

Mais das vezes, espera-se muito mais dessa Convenção sobre os Direitos da Criança (ou de qualquer outra normativa internacional e interna) poderia dar, só pelo simples fato de ter sido ratificada por um Estado-parte e tornado direito interno.

A Convenção pode e deve ser poderosa aliada numa luta política pela garantia de parcela de poder para a infância e a adolescência, em um novo modelo de convivência que não faça da criança e do adolescente “coisas”, objetos, dominados. Uma aliada no processo de transformação da nossa cultura institucional autoritária, de relação aos reconhecidos por ela como “mais fracos”, os dominados.

A Convenção, em verdade, teve o grande condão de tornar indisponíveis e exigíveis os direitos de todas as crianças e de todos os adolescentes. De colocá-los, com prioridade, na ordem do dia da agenda política mundial e particularmente de cada país que a ratificou. De forçar a prevalência do seu interesse: do seu “melhor interesse”

O mais importante dessa Convenção não terá sido a criação de “novos direitos” da criança e do adolescente, propriamente. Mas a tônica que coloca na necessidade da efetivação da norma, da implantação e implementação (operacionalização) de um sistema de garantia de direitos, isto é, espaços públicos institucionais e mecanismos de promoção e defesa dos direitos e de controle social desses espaços e mecanismos.

Ela deve ser entendida como um apelo, uma incitação para que a sociedade e os Estados signatários assegurem com efetividade esses direitos, prioritariamente. De outra parte, um verdadeiro compromisso que assumem esses Estados no sentido do cumprimento do seu dever de responsabilidade - seu dever de proteger integralmente suas crianças/adolescentes; garantindo-lhes a sobrevivência, o desenvolvimento e proteção especial. Mas sem que, com isso, se prescindia da participação real desses atores, a lhes garantir autonomia.

Essa falsa dicotomia entre autonomia/participação e capacidade limitada/proteção é só uma aparente contradição criada pelo “discurso socio-jurídico assistencialista/repressor menorista”: a Convenção quando fala em “direitos”, quer abarcar os direitos fundamentais da pessoa humana, os direitos civis, os direitos específicos de proteção, os direitos sociais e culturais e os princípios que fundam o direito (e por que o purismo dos seus críticos, mais ideológico que epistemológico?). Ela quando nos induz a falar em capacidade limitada para o exercício de direitos, absolutamente não nos quer induzir a reconhecer que a incapacidade pode estar integrada na capacidade ou vice-versa.



Exatamente atacando essa lacuna do discurso jurídico-ideológico tradicional é que poderemos fazê-lo desmoronar de dentro para fora; demonstrando em nossas práticas de atendimento público (no sentido amplo) que é possível conciliar e equilibrar proteção e participação. E isso é possível!

A Liberdade e o Direito são categorias axiológicas. Já a capacidade de exercício limitado de um direito ou de fruição da liberdade é uma categoria operacional estratégica. Não se contrapõem. Complementam-se.

Como salienta Zigmunt Baumant, a limitação e a liberdade estão “casadas, para o bem e para o mal e o seu conúbio só será dissolvido se fosse possível o retorno à primeira e inocente unidade entre o homem e sua condição; tornando a natureza novamente não problemática” (*“Por uma sociologia crítica”* / 1977).

Há absoluta impossibilidade de conviverem liberdades sem que limitações sejam postas ao seu exercício – isso vale inclusive para o mundo adulto, quando discutimos as relações entre o Direito e o Poder. Inexiste pois convivência humana livre de relações de poder, nem há relação de poder em que se mostre ausente a desigualdade dos que dela participam, nem há relação de poder a salvo dos binômios dominador x dominado, controlador x controlado - comando/obediência.

A questão não é a eliminação do poder nas relações entre o mundo adulto e o infanto-adolescente, por exemplo. Deveríamos nos esforçar para “domesticar o poder”; para “funcionalizá-lo no mais adequado possível, minimizando o negativo da pura dominação e fazendo excelente a sua dimensão de integração e solidariedade” (Bertrand Russel *in* “*O Poder*” / 1979). O Direito pode ser instrumento de domesticação do Poder.

Aqui está a Convenção, principalmente como instrumento jurídico e político-institucional, de **domesticação do poder parental e estatal** (em especial), nas suas relações, tradicionalmente autoritárias, com a infância e adolescência. Como instrumento estratégico de mobilização da sociedade e de construção de uma nova cultura institucional, para que vejam a criança e o adolescente como cidadãos. Como alavancadores em um processo de defesa política de interesses (*advocacy*) e de institucionalização de um **sistema de garantia de direitos**, eficiente e eficaz.

A efetividade da Convenção das Nações Unidas sobre Direito da Criança depende do seu grau de legitimidade, isto é, do compromisso que seus destinatários e seus aplicadores assumem com ela.

O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, PRINCÍPIOS, DIRETRIZES GERAIS E LINHAS DE AÇÃO.

Wanderlino Nogueira Neto

Idéias-guia: O Estatuto é apresentado, em essência, como uma norma geral de proteção integral da criança e do adolescente, através da garantia de seus direitos quando ameaçados ou violados. Explicitam-se mais os princípios e as diretrizes do Estatuto e suas linhas de ação sistêmica, articuladas e integradas: a política de atendimento de direitos, o acesso à justiça e o controle social externo da sociedade mobilizada.

1. ESPÍRITO E NATUREZA DO ESTATUTO

Em obediência à Constituição federal (art. 24, XV e 30, II) e como decorrência da Doutrina Jurídica da Proteção Integral, consagrada na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança, dever-se-ia falar, na verdade, hoje, em legislação sobre proteção da criança e do adolescente - matéria de competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Com a revogação do Código de Menores e com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (lei federal 8.069), em 13 de julho de 1999 (com vigência em 12 de outubro do mesmo ano), não há mais que se falar em um “Direito Menoril” ou “Direito de Menores”, entre nós.

A natureza do Estatuto, seu espírito em essência, reside exatamente neste ponto: contém ele **normas gerais, sobre “proteção integral de crianças e adolescentes”** (art. 1 – lei cit.).

O Estatuto não é nenhuma codificação ou consolidação das normas de um ramo especial e autônomo do Direito. Traz em seu bojo substancialmente normas de direito civil, direito trabalhista, direito processual, direito administrativo etc.

É a pedra angular de uma legislação que se propõe, por exemplo, proteger o adolescente nas suas relações trabalhistas, proteger a criança e o adolescente em suas relações civis familiares e sucessórias, proteger o adolescente em suas relações com o Estado quando da solução do seu conflito com a lei (como relação processu-



al, isto é, como garantia da liberdade, da dignidade e da integridade), proteger a criança e o adolescente quando do seu acesso aos serviços/programas da Administração Pública etc.

Ele é a regulação, num sentido amplo, do art. 227 da Constituição federal, que consagra normas programáticas, reconhecendo e garantindo, em sede constitucional, os direitos fundamentais comuns e especiais da criança e do adolescente. E por isso deveria ter sido aprovada e promulgada como lei complementar, de hierarquia superior à legislação infra-constitucional ordinária – mas lamentavelmente razões político-conjunturais não o permitiram à época.

- Assim sendo, a partir do estabelecido nessas normas gerais do Estatuto, em todos os ramos do Direito, em toda a nossa ordem jurídica, a criança e o adolescente passarão a ser considerados **pessoas em condições especiais de desenvolvimento** e, ao mesmo tempo, **sujeitos de direitos**. Exatamente como reza a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança.



O Estatuto se propõe regular um sistema de garantia do “gozo dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, sem prejuízo da proteção integral” (art.3 – loc. cit.).

Isso significa que são eles titulares de direitos e deveres. Mas com a capacidade de exercício dos direitos e com a responsabilidade pelo descumprimento de seus deveres, ambas conformadas à sua condição de pessoas em condições especiais de desenvolvimento.

Os **jovens** (adultos de 18 a 21 anos) só são atingidos pelas normas garantidoras e protetoras/responsabilizadoras do Estatuto em caráter absolutamente extraordinário, como uma extensão dessa proteção e responsabilização dos adolescentes em conflito com a lei penal: o que não significa que no futuro não estejamos caminhando para uma legislação específica de outra natureza e para um sistema estratégico de asseguramento de direitos dos jovens adultos (até os 23 ou 25 anos), como se faz com a mulher, com os portadores de necessidades especiais etc. Por isso, não podemos usar como sinônimas as expressões “adolescentes” e “jovens”, como às vezes acontece. Por exemplo, falar-se em direito penal juvenil para se referir a normas especiais de responsabilização do jovem adulto é altamente salutar e o mundo civilizado isso começa a pautar; desde que com isso não queira se falar equivocadamente em “direito penal adolescente”, perigosa aventura que atacaria o coração do próprio Estatuto e da Constituição federal.

Em resumo: o Estatuto institui, conseqüentemente, um verdadeiro sistema jurídico-político-institucional de garantia dos direitos da infância e da adolescência, para protegê-los integralmente.

2. PRINCÍPIOS DO ESTATUTO

O Estatuto da Criança e do Adolescente, preliminarmente, se propõe regular esse sistema de garantia, a partir de alguns princípios basilares e fundantes desse seu sistema de garantia jurídico-político-institucional:

a) Máxima priorização da efetivação dos direitos da criança e do adolescente (a chamada "prioridade absoluta")

Toda a motivação desse princípio vem do paradigma da Convenção internacional sobre o Direito da Criança, da "prevalência do melhor interesse" da criança. O interesse dela prevalentemente se faz direito, ao ser declarado ou constituído em uma situação de fato, em uma situação de atendimento pelo poder público (governamental e não governamental): primazia de receber proteção e socorro, precedência no atendimento público, preferência na formulação e execução das políticas e destinação privilegiada de recursos públicos.

Assim, não podem prevalecer certos argumentos para não se assegurar os direitos de crianças ou adolescentes, tais como "falta de recursos": a vontade política deve privilegiar essa garantia de direitos, acima de outras prioridades políticas, às vezes apenas clientelistas e eleitoreiras. Salvo a priorização da Educação, que no fundo beneficiará a própria criança e o adolescente, pois a Constituição federal cria uma única exceção para a Educação, quando proíbe vinculações de receitas. Existem Prefeituras pelo Brasil, por exemplo, com quadro de pessoal comissionado altamente inflacionado e bem pago, e que se anunciam sem condições de implementarem Conselhos Tutelares, como determina o Estatuto.

Esse princípio da "prioridade absoluta" se torna a justificativa, mais das vezes, de muitas ações judiciais para a garantir a exibibilidade de determinados direitos de crianças e adolescentes, quando violados, principalmente pelo Poder Público. A jurisprudência hoje é farta em decisões condenatórias do Poder Pública, nesse sentido do reconhecimento da prevalência do melhor interesse da criança e da prioridade do seu atendimento.



b) Descentralização político-administrativa, onde cabe a

- *formulação de normas gerais à esfera federal, com reserva da competência suplementar às demais esferas (estadual e municipal);*
- *coordenação concorrente, às esferas federal, estadual e municipal e, por fim, a*
- *execução em regimes de complementações, às esferas estadual e municipal, com preferenciamento dessa, em obediência à diretriz da municipalização.*

Vá ao
glossário

A construção da democracia real no mundo moderno moderno passa pela construção da democracia local ou municipal: “não tanto porque os problemas da região possam ser resolvidos nesta escala local, mas porque tipifica a categoria de mudanças que são viáveis, significativas e que constituem um degrau para o futuro” (in “*Utopia Desarmada*”- Jorge Castañeda). A democracia local se inspira na reflexão na Europa Ocidental a respeito da descentralização e do atogoverno local, que nasce tanto na experiência histórica do antigo Partido Comunista Italiano na Emília-Romagna após a Segunda Guerra Mundial, quanto da Espanha republicana e da descentralização e reformas municipais na França dos anos 80.

É preciso estar “mais perto do chão” para melhor atender às demandas, aos interesses, aos desejos da população (e no meio dela, dos mais “fracos”, como as crianças e os adolescentes). Um Poder Central distante só poderá assim fazê-lo a um custo exorbitante e com uma burocracia frequentemente corrupta e ineficiente. A custa de muito clientelismo e paternalismo.

Todavia essa reforma se não for seguida por uma transferência de recursos fiscais e de responsabilidades, pioram as coisas: evitam apenas que as autoridades centrais sejam alvo da ira do eleitorado frustrado, provocada pelos cortes orçamentários em educação, saúde, mínimos sociais, moradia, esgotos, água potável, transporte etc. , sem que ofereçam às autoridades municipais os meios para enfrentar as crescentes demandas e os orçamentos minguados. A descentralização portanto não é nenhuma mágica ingênua.

Vá ao
glossário

Esse processo de descentralização e de municipalização, concomitantemente, deve fazer exigido o aperfeiçoamento do processo eleitoral, eivado ainda de fraudes e de pessões corrutoras do poder econômico e dos grupos oligárquicos, locais (“caciquismo político”).

O fortalecimento dessa “democracia municipal” implicará também futuramente - se respeitado nesse ponto a Constituição federal e o Estatuto – no fim dos “pacotes”, dos programas/projetos elaborados no seio do Poder Central para serem executados cegamente pelo Poder Local, de cima para baixo. E para isso aconteça é preciso que as instâncias públicas municipais (governamentais e não governamentais) tenham capacidade de qualificar sua demanda, de serem propositivas, e não apenas reativas, de elaborarem seus próprios programas/projetos a partir de suas necessidades levantadas democraticamente, no bojo de planos elaborados a partir de diretrizes gerais formuladas em conjunto pelo governo e sociedade civil, como políticas públicas. Enquanto o pleito do município não ultrapassar a mera lamentação por mais verbas, em termos quantitativos, sem propostas legítimas e com capacidade de efetividade, de eficiência e eficácia... a descentralização político-administrativa e a municipalização nunca passará de um sonho irrealizado.

Igualmente, sem a obrigação dos administradores públicos municipais de prestarem contas de maneira a mais transparente possível ou sem que os movimentos sociais se organizem, se expressem institucionalmente e pressionem as autoridades municipais para que ofereçam serviços decentes sem nada exigir em troca espuriamente, tudo isso não passará de um pesadelo: pior a emenda que o soneto.

c) Participação da população, por meio de organizações sociais representativas, na formulação de políticas públicas e no controle das ações, nos 3 níveis (federal, estadual e municipal).

Um dos componentes do novo paradigma político-institucional contido na Constituição federal de 1988 consiste na idéia do fortalecimento dos movimentos populares, do fortalecimento da “participação direta da população através suas organizações representativas”(art.204, II), na gestão da coisa pública.

Todavia em vista da desordem e do esponteísmo inerentes à maioria dos movimentos (mais das vezes meramente reivindicatórios) e de sua natureza heterogênea e quase sazonal, necessário se torna construir uma relação democrática entre essa efervescência social e o aparato político-partidário, entre a representação eleitoral e a participação direta da sociedade civil organizada, no seio do Estado.

Preliminarmente, é preciso que se reconheça a legitimidade de ambos (representação e participação); que partidos políticos, sindicatos e expressões do movimento social se respeitem, se relacionem saudavelmente, sem manipulações e aparelhamentos. Por



isso, Jorge Castañeda (loc.cit.) questiona: “Como proporcionar expressão política aos movimentos sociais sem traí-los, sem alterar sua natureza ou destruir sua originalidade? Apesar de seu frequente e muito bem fundamentado ceticismo diante dos políticos, e da sua compreensível frustração com o caráter meramente formal e a paralisia de muitas instituições latinoamericanas, o protesto popular deve transcender suas origens e suas formas de luta puramente sociais e ingressar no espaço político. A imposição e a manipulação da esquerda social pela esquerda política não funciona mais na América Latina; pequenos núcleos radicais de militantes de esquerda ainda podem se apoderar de um movimento, mas logo ficam sozinhos com o cadáver daquilo que foi alguma vez uma próspera sementeira de organização e solidariedade”.

Indiscutível a validade da luta social, da denúncia, do embate, no seio das instâncias puras da sociedade civil (fóruns, frentes, pactos etc.). Mas é preciso que se aprenda também a deixar a praça e lutar no paço, a fazer a chamada luta institucional, como pretende o Estatuto, quando fala em “participação popular paritária por meio das organizações”, no seio dos Conselhos de Direitos. Esses espaços institucionais públicos estão previstos como *locus* da “mediação” e não da cooptação ou do enfrentamento; estão previstos como *locus* da explicitação dos conflitos estruturais e da construção dos consensos mínimos conjunturais. Fora daí teremos a paralisia, o impasse, que talvez possa interessar à luta social, mas prejudica a luta institucional

3. DIRETRIZES DO ESTATUTO

Por sua vez, segundo o Estatuto, isso implica em se operacionalizar sistemicamente essa garantia de direitos, como proteção integral, a partir desses princípios, obedecendo-se às seguintes diretrizes:

- a) *Formulação e avaliação de diretrizes e políticas, em regime de co-gestão democrática, com participação da sociedade civil organizada, por meio de Conselhos de Direitos, deliberativo/normatizadores, de composição paritária; e*
- b) *acompanhamento e avaliação das instituições públicas sob seu controle, também em regime de co-gestão democrática, com participação da sociedade civil organizada, por meio desses mesmos Conselhos, também “controladores das ações públicas governamentais e não governamentais”;*

Esses Conselhos são órgãos colegiados gestores (integram a Administração Pública, apesar de sua composição paritária) e se integram no sistema geral de gestão, isto é, de formulação, coordenação, execução e controle das políticas e ações públicas. Tanto que os conselheiros oriundos da sociedade civil organizada (impropriamente chamados de “conselheiros não governamentais”) devem ser considerados agentes públicos, em que pese não estritamente funcionários públicos, como os oriundos do governo, que representam aí a Administração Pública (daí a razão da Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA que reconheceu como invasão de um Poder no outro, a participação de magistrados, promotores e legisladores nesses colegiados gestores). A Constituição federal não permite absolutamente nenhuma construção que permita colocar qualquer instância pública fora dos 3 Poderes da República, exceção expressa do Ministério Público, que restou como uma “quase-poder”. São esses Conselhos integrantes do Poder Executivo, com instrumentos da democratização da gestão pública, da Administração Pública.

Por sua própria natureza, são eles formuladores de políticas e controladores de ações, não são coordenadores e executores, segundo o Estatuto. Desse modo, não devem eles diretamente desenvolver programas/projetos ou manter serviços/atividades, função dos órgãos públicos e das entidades sociais, responsáveis pela execução de ações ou coordenação de políticas ou programas.

Os Conselhos de Direitos detêm um poder regulamentar administrativo e no exercício dessas atribuições de gestão são deliberativos e não consultivos, isto é, com potencialidade de exibibilidade. Não têm entretanto poder normativo legisferante e por isso suas resoluções estão hierarquicamente abaixo das leis e devem procurar aplicar as normas legais aos casos concretos. E como expedidores de atos administrativos complexos, esses Conselhos têm seus atos submetidos, por sua vez, ao controle de legalidade, moralidade, economicidade, impessoalidade e publicidade, do Poder Judiciário.

Por sua vez, a posição dos atos desses Conselhos de Direitos na hierarquia dos atos administrativos normativos (em face da falta de disposição expressa do Estatuto, já que apenas dispõe sobre “normas gerais”...) dependerá de dispositivo explícito da lei federal, estadual ou municipal que os criar respectivamente e que lhe dará prevalência ou não sobre as deliberações normativas de determinadas instâncias administrativas (Presidente da República, Ministro de Estado etc., por exemplo)

daquele nível (federal, estadual ou municipal), instituindo ou não a figura da homologação, promulgação etc.

Finalmente, a determinação do campo de abrangência desse poder normativo, quanto ao conteúdo, tem sido relativamente polêmico: devem eles formular a “política de atendimento de direitos da criança e do adolescente” (art.86 – Estatuto cit.) e controlar as ações públicas dela decorrentes (art.88,II – loc.cit.). Assim, não teria ele competência para formular as políticas sociais setoriais de educação, saúde, assistência social, nem para controlar as ações públicas delas decorrentes. São, esses Conselhos de Direitos, formuladores de uma verdadeira “política intersetorial” como se verá adiante e como tal suas deliberações poderão atingir de alguma forma essas políticas e suas ações, ao fazer incidir sobre elas um sistema de garantia de direitos, como se verá também adiante, fazendo com que mecanismos jurídico-políticos desses sistema (e seus espaços públicos institucionais aplicadores) promovam e defendam os direitos da criança e do adolescente, em quaisquer das áreas das políticas de Estado, quando ameaçados e violados. A negação de um direito subjetivo tem o condão de justificar uma diretriz geral aprovada pelo Conselho de Direitos.

Já que situados no bojo do Poder Executivo (em que pese sua autonomia funcional), não tem eles poder normativo de nenhuma espécie sobre o funcionamento do Poder Judiciário e do Ministério Público, enquanto Poder soberano e Instituição autônoma, do Estado. Estes não são coordenadores ou executores de políticas públicas, nem suas ações são delas decorrentes – têm outra natureza jurídica e político-institucional, a prestação jurisdicional e atividade público-ministerial.

Por fim: inadmissível, por absolutamente ilegal e inconstitucional (art.204,II), o funcionamento de um Conselho dessa natureza, sem a investidura dos conselheiros tanto oriúdos do governo, quanto da sociedade civil organizada. Nenhum ato administrativo, mesmo que que do Chefe do Poder Executivo, tem esse poder de legitimar e legalizar o funcionamento de um Conselho de Direitos, sem a paridade exigida, sendo nulos de pleno direito os atos praticados por possíveis arremedos de Conselhos não-paritários.. Por esse mesmo motivo, inadmissível será também o chamado “voto de Minerva” ou de desempate, atribuído a presidentes de Conselhos de Direito: quebraria a paridade.

- *políticas sociais* (Educação, Saúde, Assistência Social, Previdência Social, Cultura, Saneamento Básico, Segurança Alimentar)
- *políticas econômicas* (Financeira, Orçamentária, de Desenvolvimento).

Desse modo, essa **garantia dos direitos fundamentais da criança, como proteção integral** - missão essencial do Estatuto, como vimos atrás - deverá se operacionalizar, de um lado (a garantia de direitos não se esgota com essa linha de ação das políticas, como ver-se-á adiante), por intermédio das políticas setoriais e intersetoriais citadas logo acima exemplificativamente, dos seus respectivos serviços e programas e dos seus específicos espaços e mecanismos jurídicos-político-institucionais, no âmbito maior dessas Políticas de Estado.

Tal é o que pretende o Estatuto, ao estabelecer programaticamente (*ex vi* art. 86) que o “atendimento dos direitos da criança e do adolescente se fará através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, com linhas de ação firmadas nas políticas sociais básicas (nas quais se inclui hoje a Assistência Social, após a promulgação de sua Lei Orgânica - LOAS) e em alguns programas e serviços específicos (que parecem hoje se enquadrar melhor no campo dos Direitos Humanos e da Segurança Pública, nas políticas institucionais de defesa do Estado e do cidadão, mais especificada e melhor sistematizada após a promulgação do Estatuto).

Em verdade, quando a lei 8.069 fala em “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” o faz num sentido diverso e mais amplo, daquele mais estrito e setorizado que aqui se usou e que reflete, de certa forma, o atual discurso político-institucional da Administração Pública (cfr. por exemplo, “*Cadernos MARE da Reforma do Estado*”).

O Estatuto usa a expressão “política”, num sentido de articulação de estratégias e ações, visando dar efetividade às Políticas de Estado, isto é, operacionalizá-las a partir de um determinado foco, de um determinado preferenciamento estratégico. Como aponta com precisão um dos seus mentores, Antonio Carlos Gomes da Costa: “(...) conjunto das leis, instituições, políticas e programas, criados pelo poder público para promover a distribuição de bens e serviços destinados a promover e garantir os direitos sociais dos cidadãos (...)” (grifei) (*in* “*Brasil. Criança. Urgente. A Lei.*” – 1990)

No sentido aproximado, por exemplo, ao que se usa ordinariamente quando se fala em “política de investimento do Estado”, “política de desenvolvimento dos recursos humanos”, “política de reforma e modernização do Estado”, “política de ações afirmativas em favor do negro ou da mulher ou portadores de necessidades especiais”, “política de prevenção e erradicação do trabalho infantil”, “política de regularização fundiária” etc. etc.

E quando utiliza a expressão “atendimento de direitos” o faz no sentido de asseguramento, de garantia.

De qualquer maneira, uma *política (ou estratégia) de atendimento (ou garantia) de direitos da criança e do adolescente*, há que ser formulada, coordenada, executada e controlada, a partir da aplicação do Estatuto.

5. UM SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

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

- a garantia do acesso a serviços/atividades e programas/projetos, devidamente qualificados, de todas as Políticas de Estado, através de mecanismos administrativos especiais e instersetoriais dessa citada acima política de garantia de direitos; quanto o
- a garantia do acesso à justiça e a contenciosos administrativos através da “administração de justiça”, isto é, da prestação jurisdicional, da ação promocional e fiscalizadora público-ministerial, da representação processual das procuraturas sociais e da ação protetora especial dos conselhos tutelares; bem como igualmente
- a garantia do controle social externo e difuso sobre esses serviços/atividades e programas/projetos de atendimento direto e sobre as próprias atividades de “administração de justiça” a crianças e adolescentes (mais amplo e menos institucional que o controle estrito, próprio da gestão, com o qual não se confunde).



Com esta formulação sistêmica, mais ampla, a prestação jurisdicional e a função institucional do Ministério Público podem encontrar seu ninho, no Estatuto. Equivocado é imaginar, como já vimos atrás ao tratarmos dos Conselhos de Direitos, que o Poder Judiciário e o Ministério Público, instituições soberanas do Estado, não integrantes da Administração Pública (enquanto Poder Executivo) possam ser incluídos no campo de atuação da política de garantia (atendimento) de direitos. Melhor se situariam, nisso que se poderia chamar de “Sistema de Garantia de Direitos”: Poder Judiciário e Ministério Público estariam articulados e integrados operacionalmente com os espaços públicos governamentais e não governamentais da política de garantia (“atendimento”) de direitos, mas não se integrando ela.

Vá ao
glossário

Daí por que absolutamente inócua qualquer Resolução de um Conselho de Direitos ou requisição de serviço do Conselho Tutelar, quando dirigidas ao Poder Judiciário ou Ministério Público, em face do princípio constitucional (cláusula pétrea) da separação dos Poderes. Por exemplo, quando o Conselho Nacional - CONANDA, em resolveu salutarmente estabelecer em 40 o número ideal de adolescentes infratores em cumprimento de medida socio-educativa de internação, normatizou o funcionamento de órgãos da administração pública estadual e federal (Departamento da Criança e do Adolescente e órgãos estaduais de execução dessas medidas), não significando isso nenhum limite ao poder de sentenciar de um juiz.

Vá ao
glossário

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

- para dar um sentido mais organizacional a essa chamada “política de atendimento (garantia) de direitos de crianças e adolescentes”, enquanto promoção de direitos;
- para incluir o campo da “administração de justiça a crianças e adolescentes” ou “acesso a justiça” (cfr. Estatuto) e
- para ressaltar a necessidade de se fortalecer o controle externo e difuso da sociedade civil, sobre tudo isso.

Tem-se usado essa expressão para permitir uma visão de conjunto mais clara de todo o Estatuto, como um “sistema de normas gerais de proteção integral” (em que pese, não propriamente um Código ou uma Consolidação e não propriamente

como uma lei orgânica setorial, como a do Sistema Único de Saúde ou da Assistência Social ou da Educação).

Originalmente, essa reflexão e expressão nasceram no âmbito dos que militavam direta e indiretamente no Núcleo de Estudos, Pesquisa e Ação “Direito Insurgente” – NUDIN, em Salvador, nos idos de 1992, do qual fazia parte o Autor, colhida no campo dos Direitos Humanos, em nível internacional. Posteriormente, em 1993, apresentada por ele à equipe do CENDHEC, em trabalhos conjuntos, foi essa idéia desenvolvida pela direção e equipe (com especial destaque para a produção de Margarita Bosh Garcia) e acolhida finalmente pelo CONANDA, por proposta da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED, como balizadora da II Conferência Nacional dos Direitos da Criança (1997) e ali ainda mais desenvolvida e explicitada, com mais legitimidade até.

Nesse contexto, nunca se falou em Sistema no sentido tradicional, como no modelo do “Sistema Nacional do Bem-Estar do Menor”, capitaneado pela extinta FUNABEM.

Mas sim, como uma **estratégia sistêmica**, como um **plano de ação para promoção e defesa de direitos** (principalmente em rede). Em modelo singular, a ser fomentado, alavancado e coordenado em nível nacional, pelo atual Departamento da Criança e do Adolescente (Secretaria Nacional dos Direitos Humanos) subordinado ao Ministério da Justiça e a ter também suas diretrizes gerais, formuladas e avaliadas e suas instituições operacionalizadoras específicas, acompanhadas e monitoradas, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, vinculado ao mesmo Ministério.

6. CONCLUSÃO

Não adianta só se falar em garantir (“atender”) direitos de crianças e adolescentes e se montar um sistema estratégico operacionalizador dessa função pública. Necessário se torna buscar a missão, a essência e finalidade primal dessa intervenção estatal e societária: o que se faz através dela que não se faz através outras intervenções? Onde sua identidade? No que ela se distingue de outros campos: o que significa concretamente **garantir direitos de maneira sistêmica, continuada e permanente?**

Só a partir desse aprofundamento, construindo um novo discurso epistemológico e político institucional poderemos fortalecer a construção de uma nova prática.

Só a partir dessa definição poderemos falar em espaços institucionais e mecanismos a serviço dessa missão, em definir seus papéis e medidas especiais.

Precisamos assegurar que a sobrevivência, o desenvolvimento, a proteção em especial e a participação de crianças e adolescentes sejam garantidos como direitos subjetivos dos seus titulares e como deveres do Estado e da Sociedade exatamente como estabelecem a Convenção e o Estatuto – com eficiência, eficácia e efetividade.

DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Paulo César Maia Porto

Idéias-guia: De modo análogo ao que a Constituição Federal explicita no art. 5º para todos os cidadãos, o Estatuto declara no Título II os direitos fundamentais da criança e do adolescente. Em doze (12) artigos, amplia a formulação dos direitos enunciados no Art. 227 da Constituição.

O Estatuto é dividido em duas partes: Geral e Especial. A primeira expõe os *direitos fundamentais* das crianças e adolescentes. A parte especial mostra os instrumentos para pôr em prática tais direitos.

Já vimos que a *doutrina da proteção integral*, base do Estatuto, reconhece as crianças e adolescentes como cidadãos, possuidores de todos os direitos dos adultos, e de outros direitos especiais, por serem pessoas em desenvolvimento. Diz o art. 3º do Estatuto:

“Art. 3º. A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.”

O texto é bem claro: as crianças e adolescentes “*gozam de todos os direitos fundamentais*”, além da proteção integral de que trata o Estatuto. Isto é: todos os direitos que se encontram no artigo 5º da Constituição Federal e em outras leis são estendidos às crianças e adolescentes e se aplicam imediatamente.

O artigo 4º afirma que é “*dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade*”, a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. O que significa isso? Que todos são **solidariamente responsáveis**, esse dever obriga a todos e cada um, sem exceção.

Todos sabemos que a responsabilidade maior é da família, mas se a família falhar (ou faltar), **a comunidade, a sociedade e o Poder Público não podem deixar de cumprir seu papel.**

A absoluta prioridade de que fala o artigo inclui seguintes situações:

- **primazia:** em quaisquer circunstâncias as crianças têm o direito de receber proteção e socorro antes de qualquer outra pessoa;
- **precedência:** no atendimento nos serviços públicos (por exemplo, nos hospitais), as crianças serão as primeiras;
- **preferência:** são os principais destinatários na formulação e na execução das políticas sociais públicas (educação, saúde, etc.);
- **privilégio:** devem receber a maior parte dos recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

A partir daí o Estatuto passa a tratar, com detalhes, da proteção a esses direitos fundamentais. O art. 4º refere os direitos expostos a seguir:

1. DO DIREITO À VIDA E À SAÚDE (TÍTULO II, CAPÍTULO I)

A vida tem uma relação muito íntima com a saúde e a integridade física. Neste capítulo, o Estatuto trata basicamente da efetivação de políticas que permitam o nascimento e o desenvolvimento saudável da criança. Merecem destaque a garantia de:

- atendimento médico pré-natal às gestantes (Art. 8º,I);
- aleitamento materno para os filhos de mães trabalhadoras ou detentas (Art. 9º; ver também o art. 5 da Constituição, inciso L(50));
- identificação do recém-nascido (planta do pé) (Art. 10,II);
- realização do “teste-do-pezinho” (Art 10,III);
- tratamento especializado aos portadores de deficiência (Art. 11, # 1);
- permanência de um dos pais junto à criança ou adolescente internado (Art.12).

É bom lembrar que todos os direitos presentes neste capítulo são de aplicação imediata (não precisam de regulamentação para valer), podendo o interessado recorrer à justiça para garanti-los.

2. DO DIREITO À LIBERDADE, AO RESPEITO E À DIGNIDADE (CAPÍTULO II)

A liberdade de ir e vir é um direito humano consagrado desde 1215 pela Magna Carta da Inglaterra, quando o Rei se comprometeu a não prender ninguém, senão depois de um processo judicial onde seriam observadas todas as garantias legais.

O termo “liberdade”, no Estatuto, é utilizado de forma ampla, abrangendo diversas faculdades de agir conforme a lei. Segundo o Estatuto, o direito à liberdade inclui todos estes direitos:

I - O direito de ir, vir e estar nos logradouros públicos

A Constituição Federal, no art. 5º, inclui a liberdade de locomoção no rol dos direitos fundamentais:

“XV — é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

(...)

L — ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

(...)

LXI — ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei.”

Utilizando os verbos “ir”, “vir” e “estar”, o texto quis expressar a veemente negação do Código de Menores, que, através de um artifício legal, permitia que as crianças e adolescentes encontradas nas ruas fossem recolhidos e levados ao Juiz de Menores, mesmo que não estivessem praticando nenhuma infração.

II - O direito de opinião e de expressão

Apesar de reconhecido há muito tempo, esse direito foi profundamente prejudicado nos diversos períodos autoritários por que passou nosso país.

A Constituição Federal protege tal direito no art. 5º:

“IV — é livre a manifestação de pensamento, sendo vedado o anonimato;

(...)

IX — é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.”

Pelo texto constitucional podemos concluir que ninguém terá de pedir permissão para expressar o que pensa. Isso não significa, porém, que os danos causados a outras pessoas não sejam reparados. Pelo contrário, os prejudicados podem ir à justiça exigir indenização.

III - O direito de crença e culto religioso

O Brasil é um país predominantemente católico. Até o final da monarquia (1889), a religião de Roma era a oficial do país. Com a República, houve a separação entre Igreja e Estado, mas já naquela época havia dezenas de novas religiões, que tinham liberdade de atuação.

A Constituição de 1988 demonstra, no seu preâmbulo, toda a religiosidade de nosso povo, ao invocar “a proteção de Deus”. Mas o art. 5º, em seus incisos VI a VIII, deixa claro o caráter ecumênico da proteção ao culto:

“VI — é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII — é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII — ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei.”

IV- O direito de brincar, praticar esportes e divertir-se

Muitos adultos apenas toleram que as crianças brinquem, como se brincar fosse apenas uma manifestação da idade, sem maior importância. Os estudos médicos

e psicológicos, porém, demonstram que a brincadeira e o lazer são fundamentais ao desenvolvimento da criança. Sem divertimento, a formação da criança tende a se prejudicar.

Pensando nisto, o Estatuto estabelece a plena liberdade de brincar, praticar esportes e divertir-se, de acordo com a vontade de cada um, como convém à sua formação. Reprimir esta liberdade configura o crime de maus-tratos (Código Penal, art. 136).

V- O direito de participar da vida familiar e comunitária

Como dissemos anteriormente, a participação da criança, dando opinião e contribuindo nas decisões familiares e comunitárias é importantíssima para o seu desenvolvimento mental, e para que ela encontre mais facilmente seu lugar na sociedade.

VI - O direito de participar da vida política, na forma da lei

A participação na vida política da sociedade também é fundamental para o desenvolvimento psico-social da criança. Os adolescentes de 16 anos ou mais já podem votar, como os adultos, mas a participação nas campanhas e na discussão política de um modo geral, no âmbito partidário, comunitário, estudantil etc., é assegurada a toda criança ou adolescente.

Política não é mais coisa só de adulto, em que criança não possa se meter. Seu destino depende da política e, por isso, ele tem o direito de opinar e lutar em defesa de sua opinião.

Pelo Estatuto, a liberdade também compreende o direito de buscar auxílio, refúgio e orientação (inciso VII deste Artigo).

O direito ao *respeito*, conforme o Estatuto (art.17), “*consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança ou adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais*”.

3. DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA (CAPÍTULO III)

A família passa a ser enxergada sob o prisma da criança. Não se trata apenas de os pais permanecerem com seus filhos. Sobretudo é direito dos filhos serem criados e educados no seio de sua família, ou, eventualmente, de uma família substituta.

O Estatuto repete os direitos relativos à filiação já previstos na Constituição. Não existem mais filhos ilegítimos, naturais, adulterinos etc. Todos os filhos são iguais em direitos e qualificações, sem discriminação.

O direito de os filhos, ou os pais, reclamarem na justiça a investigação de paternidade é considerado imprescritível — pode ser exercido a qualquer tempo, sem prazo definido — e inalienável — não pode ser negociado (Art. 27).



Vá ao
glossário

O pátrio poder é o instrumento que o pais possuem para cumprir seus deveres em relação aos filhos — guarda, sustento, educação. Pai e mãe exercem o pátrio poder em igualdade de condições. Se houver discordância, caberá ao juiz resolver. O pátrio-poder só pode ser quebrado após processo judicial, com direito à ampla defesa, por algum destes motivos: os abusos, os maus-tratos reiterados, o abandono, a exposição a risco, a vícios etc.

O maior avanço do Estatuto, no que diz respeito à família, foi a determinação expressa no art.23 de que a pobreza não pode ser razão para a quebra do pátrio poder. Se os pais forem pobres, caberá ao Estado auxiliá-los a cuidar dos filhos. Pelo Código de Menores, o todo-poderoso juiz de menores podia tomar o filho de seus pais verdadeiros, sob a alegação de que eram pobres.

A *família natural* é a comunidade formada por um dos pais, ou ambos, e os seus filhos. Se não houver família natural, é direito da criança ser criada em uma *família substituta*, sob o regime de guarda, tutela ou adoção. A adoção pode ser feita tanto por família brasileira como por estrangeiros. Uma vez feita a adoção, rompem-se os vínculos com a família anterior, não podendo mais ser revogada a adoção.

4. O DIREITO À EDUCAÇÃO, À CULTURA, AO ESPORTE E AO LAZER (CAPÍTULO IV)

Do direito ao esporte e lazer já falamos antes. Quanto ao direito à educação e cultura, podemos dizer que o Estatuto operou uma verdadeira revolução neste campo, pois alterou uma série de conceitos antigos. Sobretudo porque caberá ao sistema educacional preparar a criança e o adolescente para construir sua cidadania, aprendendo e exigindo seus direitos fundamentais.

Dois conceitos são fundamentais, para entender as disposições do Estatuto a respeito de educação: direito público subjetivo e cidadania.

Educação: direito público subjetivo

Por *direito público subjetivo* entendemos um direito que o cidadão pode exigir diretamente do Estado. O art. 208 da Constituição Federal e o art. 54. do Estatuto estabelecem que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é *direito público subjetivo*, e seu não-oferecimento, ou mesmo a oferta irregular, pode trazer punições ao administrador público.

Em duas palavras resume-se esse direito fundamental: *acesso* e *permanência* na escola.

O *acesso* é o direito de ingressar na escola, e ele é garantido a todos, sem discriminação: aos alunos tidos como “*normais*”; aos *fora de faixa*, normalmente mal vistos pelas escolas; aos *desistentes*, que por algum motivo abandonam a escola durante o ano letivo; aos *adolescentes que trabalham*, e não podem estudar durante o dia; e aos *portadores de deficiência*, que, para minorar seu sentimento de exclusão, devem ser preferencialmente educados na rede regular de ensino.

Garantir a *permanência* na escola é, provavelmente, uma tarefa mais difícil. Não precisamos ir muito longe para concluir que a falta de condições de permanência na escola decorre, de maneira direta, da falta de condições de vida do educando e de sua família.

No entanto, independentemente da condição do aluno, o *direito à permanência* é garantido em diversos dispositivos. Tratemos de alguns deles:

- *Direito de contestar critérios avaliativos e recorrer às instâncias superiores*, visto que, utilizando-se supostamente de critérios mais rígidos de avaliação, muitos jovens eram reprovados e, dessa forma, desestimulados a continuarem seus estudos (Art. 53,III);
- *Garantia suplementar de material didático*: isso impede qualquer estabelecimento público de exigir a aquisição de qualquer tipo de material por seus alunos; normalmente, tal exigência era utilizada como mecanismo discriminador na hora da matrícula (Art. 54,VII).
- *Garantia suplementar de transporte e alimentação*. Esta, devido à carência da maioria das famílias dos alunos servidos pela rede pública. O transporte é necessário, tendo em vista que muitos alunos não conseguem assegurar vagas em escolas próximas a suas casas, e têm de se deslocar (Art. 54,VII).
- *Assistência à saúde*, para evitar o abandono dos que não têm condições de tratar problemas de saúde (Art. 54,VII).

O educando: um cidadão

Entramos, agora, no ponto mais delicado de todo o capítulo: a construção da cidadania dos alunos.

Nossa formação colonial e a sucessão de períodos ditatoriais na curta história republicana impediram, durante séculos, o povo brasileiro de exercer sua cidadania de forma plena. Construiu-se não apenas um aparato estatal repressor, mas, de igual maneira, introduziram-se no imaginário popular conceitos antiquados a respeito de *autoridade, ordem pública e direitos humanos*.

Em seu artigo 5º, a Constituição Federal garante, aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, a igualdade formal ante a lei, e a proteção aos direitos individuais e coletivos. Tais direitos, bem ou mal, eram garantidos pelas outras cartas constitucionais. Entretanto, durante todo esse tempo, não se concebia que esses direitos também pertenciam às crianças e adolescentes. Tratados como *objeto de tutela*, os “menores” eram diminuídos em sua condição de seres humanos e, sobretudo, de cidadãos. Com o advento da Carta de 1988, os direitos fundamentais à vida, à integridade física, à liberdade de locomoção, à ampla defesa e ao contraditório, entre outros, foram reconhecidos a todos os cidadãos brasileiros, sem distinção de idade.

Mas, como fica o exercício de tais direitos, se as crianças e adolescentes ainda estão em desenvolvimento?

De fato, como ainda não amadureceram totalmente, falta às crianças e adolescentes, sobretudo às primeiras, a capacidade de dirigir por si mesmas sua vida, necessitando de adultos - normalmente os pais -, para tomarem decisões em seu nome. O exercício dos direitos, inclusive à liberdade, é relativo. Mas, em compensação, é necessário entender que as ações praticadas pelos pais ou responsáveis só têm sentido — e legitimidade — se buscarem a efetiva garantia de tais direitos.

E é aí que entra a educação. Como sujeitos de direitos, os jovens precisam, cada vez mais, aprender a serem cidadãos. Seu dia-a-dia deve ser um constante aprendizado. Devem ter consciência do que podem e do que não podem fazer. E devem, sobretudo, compreender que a vida em sociedade depende do respeito que todos os cidadãos devem uns aos outros. Respeito esse que deve começar na sala de aula. É isto que diz o Estatuto, no inciso II do art. 53.

Compreender o educando como cidadão é algo difícil num país que conviveu, durante séculos, com um modelo paternalista de educar. O texto do Estatuto, ao quebrar com esses “maus hábitos” do passado, pode até chocar a muitos. Mas, com certeza, é fundamental à conquista da cidadania dos alunos.

Também é um *direito* presente no Estatuto a *organização e participação em entidades estudantis*. Por muito tempo banidos das escolas, os Grêmios Livres representam, hoje, uma importante instância de mobilização estudantil e de discussão dos principais problemas dos jovens. Organizar-se, participar de manifestações, compreender desde cedo a importância da participação política é outro aprendizado de imensa valia para os estudantes. É sempre bom lembrar que a organização estudantil é livre por lei; qualquer tentativa, por parte da direção das escolas, de impedir o exercício de tal direito, pode e deve ser punida administrativamente.

Também é necessário se falar na experiência dos Conselhos Escolares, órgãos colegiados cuja composição apresenta paridade entre representantes dos pais de alunos, funcionários, professores e estudantes, todos eleitos, e da administração da escola. Sua função é discutir democraticamente os problemas de funcionamento, em todos os níveis, da unidade de ensino, tomando decisões com as quais todos os segmentos se comprometam.

5. O DIREITO À PROFISSIONALIZAÇÃO E À PROTEÇÃO NO TRABALHO (CAPÍTULO V)

Os movimentos sindicais do século XIX conseguiram garantir aos trabalhadores importantes direitos, como a jornada de trabalho, o salário mínimo, o direito de greve, entre outros.

Os empregadores sempre se utilizaram de argumentos como: *é melhor trabalhar ganhando pouco, do que ficar sem emprego*. Na verdade, tais argumentos servem para prejudicar aqueles que, por não terem a propriedade dos meios de produção, são obrigados a trabalhar para as outras pessoas, vendendo sua força de trabalho pelo preço que os patrões determinem. A lógica do mercado induz os patrões a pagarem o mínimo possível a seus funcionários. Quanto menor a despesa, maior o lucro. Daí ser necessário estabelecer, na lei, os limites dessa exploração.

As crianças e adolescentes são uma massa de trabalhadores historicamente explorada. Na Inglaterra, por serem pequenos, os jovens trabalhadores eram obrigados a limpar chaminés, um trabalho extremamente insalubre. Há ainda uma série de serviços para os quais as crianças e adolescentes são mais aptos que os adultos, em especial os trabalhos que exigem acuidade visual e precisão, como a tapeçaria. Mas nos serviços em que crianças e adolescentes, em tese, rendem menos que os adultos, os patrões sempre desejam pagar menos e suprimir uma série de garantias.

Quando a lei não protegia esse público, a exploração era muito grande. Poucos direitos conferidos aos trabalhadores adultos eram estendidos aos jovens, em especial os direitos previdenciários e o salário mínimo. Muito se ouvia: “se é menor, trabalha menos, ganha menos”.

Estudos comprovam que o trabalho precoce prejudica o desenvolvimento do adolescente. A Convenção nº 138 da OIT — Organização Internacional do Trabalho, subscrita por mais de cem países, entre eles o Brasil, proíbe o trabalho a menores de 15 anos em todos os países, abrindo exceção para os países em desenvolvimento, cuja lei pode permitir o trabalho aos 14 anos. Atualmente a Constituição federal (Emenda 20) estabelece em 16 anos a idade mínima para o trabalho ordinário e em 14 anos a idade limite para o trabalho como aprendiz.

O Estatuto da Criança, no campo do trabalho, apenas regula a Constituição, repetindo seus dispositivos (com a nova adaptação à citada Emenda Constitucional n. 20) e complementa a CLT, que continua a ser a principal Lei de proteção ao trabalho do adolescente.

No trabalho como aprendiz o caráter educativo, profissionalizante tem mais peso do que a produção e o lucro. Além disso, o aprendiz deve freqüentar o ensino regular. É obrigatório.

O trabalho que exigir especiais cuidados deve ser feito com instrumentos de proteção. As atividades consideradas penosas, perigosas ou insalubres, que aos adultos conferem adicional no salário, são terminantemente proibidas aos adolescentes. Assim também

- o trabalho noturno;
- o realizado em locais que prejudiquem a formação do adolescente;
- o realizado em horários e locais que não permitam o acesso à escola.

MÓDULO II

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:
DISCURSOS IDEOLÓGICOS E CRÍTICOS
CONSTRUÍDOS EM TORNO DA QUESTÃO DA
GARANTIA DE DIREITOS

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DISCURSOS IDEOLÓGICOS E CRÍTICOS CONSTRUÍDOS EM TORNO DA QUESTÃO DA GARANTIA DE DIREITOS

ABRANGÊNCIA

Este Módulo introduz a problemática da interpretação do Estatuto.

Desde julho de 1990, o Brasil está diante de uma nova lei federal, que regulamenta o art. 227 da Constituição federal de 1988. Diante dessa lei, a sociedade brasileira não ficou indiferente. Diariamente ouvem-se comentários de todo tipo de atores sociais: pais e mães, professores, jornalistas, juizes, policiais, técnicos sociais, meninos e meninas de rua, jornalistas. Como não podia deixar de ser, uns contra e outros a favor. Uns baseados em vivências próprias, outros em ouvir dizer. Uns fazendo opinião, outros repetindo opiniões. Todos construindo discursos justificadores de suas opiniões e de suas práticas: discursos lacunosos e ideológicos ou discursos mais ou menos críticos.

Os quatro capítulos que seguem examinam esses discursos. No primeiro, são relatados os comentários mais genéricos e mais freqüentes, dando-lhes dois tipos de resposta: uma direta, construindo um contra-discurso, e outra indireta, complementando a primeira com informações sobre as características inovadoras do Estatuto.

No segundo capítulo, explicita-se mais claramente o discurso crítico contido no Estatuto, como um discurso epistemológico e político-institucional baseado na “Doutrina da Proteção Integral”; comparando-o e contrastando-o com o discurso ideológico que informava o derogado Código de Menores, baseado na “Doutrina da Situação Irregular”.

Por fim, no terceiro e quarto capítulos, retoma-se em nível mais profundo o discurso sobre o Estatuto, na perspectiva do sistema de garantia de direitos, uma elaboração teórica iniciada em 1993 com Wanderlino Nogueira Neto, aprofundada pelo CENDHEC em seu discurso e na sua prática e posteriormente acolhida pelo CONANDA, como eixo para as Conferências Nacionais.

Nesses capítulos se busca firmar as fundamentações dessa teoria, seu contexto, inter-relações e infra-estrutura.

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS:

Ao final deste Módulo, o formando terá assimilado as idéias mais centrais:

- As idéias largamente difundidas de impunidade de crianças e adolescentes “marginais”, de incentivo à desobediência dos filhos/alunos e de inadequação do Estatuto da Criança e do Adolescente, rotulado de “lei do Primeiro Mundo”, não passam de mitos, a serviço de interesses espúrios. O Estatuto precisa se compreender como uma lei justa e mesmo rigorosa com os adolescentes infratores e exequível e efetiva no tocante à proteção especial devida às crianças e aos adolescentes vulnerabilizados, dentro de uma compreensão educativa do estágio de desenvolvimento em que se encontram crianças e adolescentes.
- O Estatuto se contrapõe ao Código de Menores, que se regia pela “Doutrina da Situação Irregular”, preconceituosa, repressiva e assistencialista, sobretudo de relação a crianças pobres. O princípio fundamental do ECA é a “Doutrina da Proteção Integral” para todas as crianças e adolescentes sem distinção.
- A aplicação do Estatuto vem explicitando, na reflexão e na prática dos agentes públicos, dos pais e educadores, a idéia de um Sistema de Garantia de Direitos, que visa à efetivação dos direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes, através da garantia de acesso a bens e serviços promovidos pela “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, de acesso à justiça em defesa desses direitos quando ameaçados e violados e através de um controle social externo sobre todos esse Sistema, para mantê-lo eficiente e eficaz.

AS MENTIRAS E AS VERDADES SOBRE O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Paulo César Porto

Idéias-guia: A finalidade deste texto é a construção do contra-discurso para enfrentar o senso comum forjado por conservadores que não aceitam as grandes inovações do ECA e divulgam pelo meios de comunicação social idéias falsas sobre esta Lei. Embora redundante em relação ao texto anterior, é mantido tanto pelo uso de uma linguagem mais coloquial, como pelo caráter mais prático de oferecer meios de contra-argumentar em defesa do ECA.

1. DESFAZENDO ALGUNS “MITOS” A RESPEITO DO ESTATUTO

Segundo o *Novo Dicionário Aurélio*, “mito” é uma “idéia falsa, sem correspondente na realidade”.

O mito é uma coisa que só existe na imaginação. É uma fantasia, algo que não tem existência, mas as pessoas pensam que é real.

O problema é que os mitos, quando são muito repetidos, terminam impedindo as pessoas de entenderem o que de fato é verdade, e o que não é.

Por exemplo: muita coisa é dita, todos os dias, acerca da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, mais conhecida como **Estatuto da Criança e do Adolescente**.

De um lado, os seus defensores afirmam ser uma lei avançada, que trouxe importantes direitos para as crianças e adolescentes, e que pode ajudar a resolver muitos de seus problemas.

No entanto, há os que acusam o Estatuto de ser uma lei que incentivou a marginalização de jovens, que fez aumentar a criminalidade, que tirou o poder dos pais sobre os filhos, e assim por diante.

O que, de tudo isso, é verdade; e o que não passa de invenção por parte de pessoas desinformadas?

É preciso, portanto, enfrentar alguns “mitos” que se criaram a respeito do Estatuto. É necessário mostrar que nem tudo o que é dito é verdadeiro, para que as pessoas possam ter uma visão correta do Estatuto.

2. A LEI É PARA SER LIDA ...

Quando você ouvir alguém criticando o Estatuto da Criança e do Adolescente, faça uma pergunta muito simples:

- Você já leu o Estatuto?

Muito provavelmente a resposta vai ser uma só: **não**.

Acontece que a palavra *lei* vem da expressão latina *lex*, que deriva de *legere* = ler. A lei, portanto, é um ato do poder público feito para que as pessoas leiam. Só lendo a lei é que podemos compreendê-la, saber quais os nossos direitos, e também quais são os nossos deveres. Sem lermos a lei, estaremos sempre correndo o risco de errar em nossas opiniões.

Se todos os que criticam o Estatuto o lessem, com certeza as críticas desapareceriam.

Não se deixe enganar: leia o Estatuto e aprenda como todos nós podemos contribuir para que nossas crianças e adolescentes tenham um futuro melhor.

3. O QUE SE DIZ DO ESTATUTO?

Sem nunca terem lido o Estatuto, muitas pessoas falam o seguinte:

“Por causa do Estatuto, o menor pode praticar crimes sem ser punido.”

“Depois do Estatuto, os pais perderam o poder sobre os filhos.”

“O Estatuto é uma lei feita para um país de primeiro mundo. No Brasil, ele jamais poderá ser aplicado”.

Pois bem, vamos conversar um pouco sobre cada uma dessas afirmações.

“O ‘menor’ não pode ser punido ...”

Como dissemos anteriormente, para que se entenda a lei é preciso ler a lei. Vamos ler um pouco o Estatuto.

O art. 103 do Estatuto fala dos atos infracionais:

Art. 103. Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal

O art. 106 fala das hipóteses em que um adolescente pode ser privado de sua liberdade:

Art. 106. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente.

Parágrafo único — O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela apreensão, devendo ser informado de seus direitos

Por sua vez, os arts. 171 a 190 disciplinam o procedimento para “apuração de ato infracional atribuído a adolescente”, ou seja, o julgamento do adolescente por conta do crime cometido. Se ficar provado que o adolescente é realmente culpado, ele terá como punição as medidas do art. 112 do Estatuto, chamadas de “medidas socio-educativas”.

No texto em que falamos dos principais procedimentos contidos no Estatuto, vamos tratar com mais detalhes desse assunto. Mas dá para perceber que o Estatuto não só permite a prisão de adolescentes por terem praticado crimes — os adultos também só podem ser presos por esse motivo — como também prevê um processo judicial com possibilidade de punições severas (o internamento, por exemplo, é muito semelhante à pena de prisão, aplicada ao adulto).

De fato, quem não pode ser punido, pelo Estatuto, são as crianças. O art. 105 afirma que, para as crianças que tenham praticado ato infracional, caberão as medidas do art. 101 (medidas de proteção).

Isso quer dizer que a responsabilidade criminal tem início com a adolescência, aos 12 anos. Apenas as pessoas abaixo dessa idade não respondem pelos crimes que cometerem. O quadro abaixo vai esclarecer a questão:

IDADE	CONDIÇÃO LEGAL	RESPONSABILIDADE
de 0 a 11 anos	Criança	Irresponsável
de 12 a 17 anos	Adolescente	Responde nos termos do Estatuto
18 anos ou mais	Adulto	Responde nos termos do Código Penal

Assim, quando alguém disser: “o menor de 18 anos não pode ser preso” ou “o menor de 18 anos não pode ser responsabilizado e sancionado pelos crimes que cometer”, você pode responder: “ISSO NÃO É VERDADE!”

• “Os pais não mandam mais nos filhos ...”

A relação entre os pais e os filhos é chamada, no direito, de pátrio poder. A expressão tem origem no tempo em que os pais tinham o poder de vida e morte sobre os filhos. Não se concebia liberdade alguma para os filhos, e a desobediência aos pais era punida severamente. Quando o Brasil ainda era colônia de Portugal, as leis do reino mandavam que o filho desobediente morresse “morte natural”, ou seja, fosse abandonado em um quarto até morrer de fome.

Com o passar do tempo, cresceu a consciência de que os filhos também possuíam direitos, e que os pais também deveriam respeitá-los. A noção de pátrio poder também foi mudando. Passou-se a entender o pátrio poder como um “poder dever”, ou seja, um poder que é entregue aos pais para que possam proteger e garantir a educação de seus filhos.

Outra coisa também mudou: antes da Constituição, o pai era considerado “cabeça do casal”, e se a mãe discordasse da opinião do pai a respeito de como tratar os filhos, prevalecia a vontade paterna. Até para que os filhos menores de 21 anos pudessem casar, a lei mandava ouvir a vontade do pai, e só se este fosse morto ou estivesse desaparecido é que a vontade da mãe tinha importância.

Mas não é de hoje que a Justiça vem considerando ilegais os atos praticados por pai ou mãe que resultam em prejuízo à educação de seus filhos. E o Código Penal, que é de 1940, prevê diversos crimes praticados pelos pais contra os filhos: maus-tratos, abandono, abandono intelectual, deixar o filho freqüentar casa de jogo, e assim por diante.

Essa, portanto, é a concepção do pátrio poder: **um poder que só pode ser exercido em favor dos filhos.**

Um exemplo: os pais podem, a bem da educação dos filhos, reprimir suas condutas erradas com algumas palmadas. A lei não proíbe isso. Acontece que muitos pais, por vezes descarregando nos filhos as suas frustrações, espancam as crianças, produzindo manchas na pele, hematomas e até mesmo fratura de ossos. São muitos os casos de mães que queimam os filhos com panelas quentes, ou de pais que arrancam a pele das crianças com cintos de couro.

Estão eles no exercício do pátrio poder? Decerto que não. Excederam, e muito, os limites da lei, e podem ser punidos por isso.

Daí muita gente acha que os filhos não obedecem mais aos pais. Ora, é necessário praticar maus-tratos para fazer os filhos obedecerem?

Os filhos continuam com o dever de obedecer a seus pais. E os pais, se necessário, podem até recorrer ao Poder Público para fazer seus filhos cumprirem suas determinações. Mas isto só pode ocorrer se as ordens dos pais forem acertadas, ou seja, se os pais estiverem usando o pátrio poder **em favor** de seus filhos.

O Estatuto afirma, no seu art. 3º:

Art. 3º. A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Mais adiante, quando trata da convivência familiar e comunitária, o Estatuto dispõe o seguinte:

Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família natural e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

(...)

Art. 21. O pátrio poder será exercido, em igualdade de condições, pelo pai e pelo pai e pela mãe, na forma do que dispuser a legislação civil, assegurado a qualquer deles o direito de, em caso de discordância, recorrer à autoridade judiciária competente para a solução da divergência.

Art. 22. Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes, ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais”

Como se vê, o Estatuto apenas reforçou o direito da mãe em relação aos filhos — a vontade do pai não prevalece — e reafirmou o dever dos pais de sustentar, proteger e educar os filhos. Para isso, possuem os pais o pátrio poder, mas só podem exercê-lo se para o bem dos filhos.

E os filhos, em consequência, continuam com o dever de obedecer aos pais ou responsável, e devem ser educados para isso. Desobediência não é um problema jurídico — é um problema **educacional**, e o Estatuto dá todos os instrumentos para que os pais possam educar corretamente os seus filhos.

Por isso, quando você ouvir alguém dizendo: “Depois do Estatuto os filhos não têm que obedecer aos pais”, pode responder: “Isso não é verdade! Os filhos têm que ser educados para obedecer aos pais.”

“O Estatuto é uma lei de primeiro mundo ...”

Quando alguém diz que o Estatuto da Criança e do Adolescente não é uma lei feita para o Brasil, mas para um país rico, de primeiro mundo, está cometendo um grave equívoco. Mais do que isso, está demonstrando que não sabe para que serve a lei.

A lei existe como uma forma de regular a vida em sociedade, de permitir que as pessoas convivam de maneira harmoniosa, de estabelecer o que pode ser feito, o que não pode ser feito, e o que deve ser feito, ou seja, aquilo que as pessoas têm obrigação de fazer.

A função da lei não é dizer como as coisas são, mas como elas **devem ser**. A lei é feita para permitir mudanças, e não para que as coisas permaneçam como elas estão.

Vejam o art. 4º do Estatuto:

Art. 4º. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Vejam que o texto é claro: a família, a comunidade, a sociedade e o Poder Público têm a obrigação de assegurar à criança e ao adolescente todos aqueles direitos. Isso não significa que as crianças e adolescentes tenham, hoje, todos esses direitos respeitados. Se os tivessem, não precisaríamos de uma lei para garantir tais direitos.

É justamente porque os direitos das crianças e adolescentes não são respeitados como deviam que existe o Estatuto: para mudar a situação, e transformar os direitos enunciados em realidade. Mas para isso, é necessário que a sociedade, ou seja, cada um de nós, e o governo realmente dêem prioridade aos problemas das crianças e adolescentes.

E o Estatuto é um grande instrumento para agregar pessoas e obrigar o Poder Público a fazer sua parte. Mais adiante, falaremos do Sistema de Garantia de Direitos, criado pelo Estatuto, no qual é importante a participação da sociedade. Se todos participarmos, podemos usar o Estatuto como uma ferramenta eficaz para mudar a realidade. Afinal, é para isso que a lei existe.

Por isso, quando você ouvir alguém dizendo: “O Estatuto é uma lei para a Suíça”, pode responder: “Isso não é verdade. Na Suíça, os direitos das crianças são respeitados, todas têm escola, família, acesso à rede de saúde. Não precisam ir para as ruas pedir esmolas. O Estatuto é uma lei para o Brasil, para ajudar a construir uma realidade diferente da que vivenciamos”.

4. A EXPRESSÃO “MENOR” COMO SÍMBOLO DA DISCRIMINAÇÃO

Certa vez uma pessoa que fazia um de nossos treinamentos usou a expressão “menor de rua”, para referir-se a um adolescente que havia cometido um ato infracional. O instrutor perguntou-lhe, então, o seguinte:

- Por que você não usa a palavra *adolescente*, em vez de *menor*?

A resposta foi muito interessante:

_ Se eu disser “adolescente” as pessoas vão pensar que é alguém “de família”.

Sem querer comentar o mérito da frase, chamamos a atenção para o seguinte: por que, quando nos referimos aos “meninos de rua”, ou a algum menino ou menina abandonada, ou a algum menino ou menina que tenha cometido ato infracional, usamos a expressão “*menor*”?

Por exemplo: “eu vi uma pessoa ser assaltada por um *menor* na rua”.

É por que, quando nos referimos, de modo positivo, a algum menino ou menina, usamos as expressões *criança* ou *adolescente*?

Por exemplo: “as *crianças* da rede estadual de ensino vão participar de uma feira de ciências”, ou ainda: “*adolescentes*” recebem aulas de educação sexual”.

Outra coisa: já reparou que, nos jornais, as páginas culturais e esportivas só se referem a *crianças* e *adolescentes*, enquanto as páginas policiais só falam de “*menores*”.

Por que essa diferença?

OS PRINCIPAIS AVANÇOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, EM FACE DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR REVOGADA.

Paulo César Maia Porto

Idéias-guia: O confronto de duas leis que regulam os direitos da criança e do adolescente – o Código de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – é, na verdade, o confronto de duas doutrinas, e sobretudo de duas visões jurídicas, sobre a criança: a Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral. O ECA traduz esta última em lei, que está em vigor desde 1990, dividindo até hoje opiniões e práticas quanto ao modo de cuidar as crianças e adolescentes.

Para falar dos avanços do Estatuto é necessária uma comparação com a lei que, anteriormente, vinha cuidando das crianças e adolescentes do país: o Código de Menores, de 1979. Além de desmistificar as mentiras construídas a seu respeito.

1. O CÓDIGO DE MENORES

Não obstante os avanços científicos — não só na área jurídica, mas médica, psicológica, sociológica e pedagógica — que já se faziam presentes, no final da década de setenta, entendeu o regime militar de produzir uma lei que ignorava todas aquelas conquistas, optando por centralizar, na figura do juiz de menores, os aspectos judiciais-processuais e também administrativo-assistenciais relativos às crianças e adolescentes.



O juiz de menores, nos dois códigos que antecederam o Estatuto — 1927 e 1979 — era uma figura atípica dentro da estrutura do Estado. Todos sabemos que as três funções básicas do Estado correspondem a três diferentes poderes:

- o Poder Executivo, que governa, administra o Estado, responsável direito pela execução das políticas públicas, como a educação, a saúde, a segurança pública, os direitos humanos, a assistência social etc. ;

- o Poder Legislativo, que faz as leis;
- e o Poder Judiciário, que interpreta e aplica as leis.

No entanto, o juiz de menores não apenas julgava, isto é, aplicava a lei, como órgão do Poder Judiciário, ao qual pertencia, mas detinha poderes de vigilância, proteção e regulação da vida dos *menores*, podendo nomear voluntários para seu auxílio — os famosos comissários — aos quais delegava amplos poderes, e baixar normas de caráter geral, que complementavam a legislação.



Funções pertencentes aos três Poderes do Estado estavam concentradas nas mãos do *juiz*: a assistência e vigilância, própria do Executivo; a produção de normas jurídicas, típica do Legislativo; e, é óbvio, a aplicação da norma aos casos concretos, privativa do Judiciário.

Em verdade, o Poder Público, ao fortalecer a figura do **juiz de menores**, queria “se livrar” do chamado “problema do *menor*”, em especial dos chamados “carentes e delinquentes”. Entregando a vigilância, proteção, assistência e repressão a um órgão do Judiciário, afastava de seus deveres o cuidado com as crianças, algo dispendioso, complexo e eleitoralmente irrelevante.

Mas não era todo *menor* que estava sob a égide do **juiz de menores**. O Código deixava bem claro, em seu artigo 1º, que apenas as medidas de caráter preventivo eram aplicadas *erga omnes*¹. O Código de Menores tinha um alvo preferencial: os menores que se encontrassem em **situação irregular**.

Situação irregular foi o termo encontrado para as situações que fugiam ao padrão normal da sociedade *saudável* em que se pensava viver. Estavam em situação irregular os abandonados, vítimas de maus-tratos, miseráveis e, como não podia deixar de ser, os infratores. Enquadrando-se em qualquer das hipóteses enumeradas no artigo 2º do Código — 10 situações descritas, no total — o *menor* passava à autoridade do **juiz de menores**, que aplicaria, “em sua defesa”, os preceitos do Código de Menores.

¹ Expressão latina que significa em relação a todos. No texto, o que se quer dizer é que somente as medidas preventivas valiam para todos os “menores”.

2. ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO CÓDIGO DE MENORES

Para se ter uma idéia de quão absurdo era o antigo Código de Menores, citamos algumas de suas características básicas:

- Os artigos 4º e 5º estabeleciam o modo de interpretação da lei. A do artigo 5º era, no mínimo, estranha: *“Art. 5º. Na aplicação desta lei, a proteção aos interesses do menor sobrelevará² qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado.”* O Juiz passava a ter, sob esse discurso, possibilidade de decidir como bem entendesse, relevando quaisquer outras normas, ainda que hierarquicamente superiores ao Código.
- Na aplicação da lei, dar-se-ia especial atenção ao contexto sócio-econômico em que se encontrava o “menor” (art. 4º). Para atender a cada situação, o juiz possuía imensa liberdade, pois os procedimentos não se prendiam a muitos formalismos. Tudo o que, no entender da autoridade judiciária, fosse importante para o “menor”, poderia ser feito, sem limitações de natureza procedimental. Corria-se, assim, imenso risco, pois o juiz poderia errar e não haveria limites à sua atuação.
- Como se falou anteriormente, o artigo 8º dava ao juiz de menores poderes de editar normas de caráter geral, suplementando a legislação. *“Art. 8º. A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio³, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor, respondendo por abuso ou desvio de poder”.* Desta maneira, possuía ele poderes para interpretar, aplicar e mesmo criar as normas que, a final, interpretaria e aplicaria. Algo inaceitável em um Estado de Direito, caracterizado pela divisão e harmonia entre os Poderes.

² *Sobrelevar bem ou interesse juridicamente tutelado*: os bens jurídicos são valores relevantes ao homem, como a vida, a honra, o patrimônio, o dinheiro. Interesse é a ligação estabelecida entre o bem e o seu titular. Mas nem todo interesse é válido, só aqueles protegidos, tutelados, pelo Direito. No caso, o Código de Menores falava da prevalência dos “interesses do menor” em relação a qualquer outro interesse. Ou seja, havendo choque de interesses, em tese prevaleceria o do “menor”. Só que era o juiz de menores quem determinava esse interesse.

³ *Portarias e provimentos* são atos do juiz chamados “normativos”, pois sua função não é expressar o teor de uma decisão em caso concreto — como a sentença — mas baixar regras de natureza geral. Estas regras, que complementariam a lei, dependiam apenas do *arbítrio*, ou seja, da vontade do juiz.

- O menor já internado, entre 18 e 21 anos, ficaria ainda sob as ordens do juiz de menores. Mas, mesmo após os 21, poderia continuar internado, passando à autoridade do juiz das execuções. Era recambiado a alguma instituição correicional⁴ de adultos, e permaneceria preso pelo tempo que o novo juiz considerasse necessário.
- A medida de internamento, cumprida em estabelecimento fechado, não era apenas aplicada aos infratores, mas estendida aos *menores* com “*desvio de conduta*” (art. 41).

Ainda falando do Código de Menores, merece destaque, em matéria de injustiça, a apuração da autoria de *infração penal*, que se dava com base nos artigos 99 e seguintes do Código. O procedimento não era *contraditório*⁵, ou seja, não havia direito de defesa. O juiz comandava a apuração, apenas fiscalizado pelo Ministério Público, na condição de curador⁶. Facultava-se aos pais ou responsável pelo *menor* intervirem no processo através de advogado, só aí se instaurando o contraditório.

⁴ *Correicional*: a expressão é utilizada aqui para designar entidades prisionais, cuja finalidade é *corrigir*, através da punição, a conduta de pessoas que cometem crimes.

⁵ *Contraditório*: um dos princípios mais importantes do direito processual. Significa o direito que o acusado possui de contradizer, isto é, de contestar aquilo que dizem a seu respeito. Se, por exemplo, alguém é levado a um tribunal sob acusação de roubo, tem o direito de negar a acusação. A partir daí se inicia um processo onde as partes, em igualdade de condições, podem produzir provas (documentos, exames, testemunhos), decidindo o juiz não de acordo com as opiniões emitidas por um ou outro lado, mas a partir das provas apresentadas. O contraditório é garantido, na Constituição Brasileira, em seu art. 5º, inciso LV:

⁶ *Curador*: todas as pessoas possuem capacidade de direito, isto é, possibilidade de adquirir direitos e obrigações, mas nem todos possuem capacidade de fato, ou seja, a possibilidade de exercer tais direitos e obrigações por si próprios, sendo daí chamados de incapazes. Os incapazes — menores de 16 anos, loucos de todo o gênero, surdos-mudos etc. — só podem praticar os atos da vida civil através de um curador, ou seja, uma pessoa cujo encargo é representá-los e praticar os atos em seu interesse. Mas a palavra *curador* comporta significado mais amplo. *Curador* é aquele que, por lei ou decisão judicial, tem a função de cuidar, de zelar, pelos interesses de incapazes. O Ministério Público é, por lei, curador dos interesses de crianças e adolescentes, zelando por eles quando seus pais ou responsáveis estejam ausentes ou, por qualquer razão, não possam agir.

“Art. 5º ...LV — aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recurso a ela inerentes”.

Justificava, à época, o Prof. Antônio Ribeiro Machado, *“É necessário destacar que o procedimento relativo à apuração de infração penal praticada por menor é de natureza eminentemente administrativa, não estando vinculado aos formalismos e às nulidades do processo penal”*⁸.

O “menor”, entre 14 e 18 anos, se praticasse algum delito em companhia de adulto, poderia, por solicitação da autoridade policial, e a critério do juiz, ficar à disposição daquela para diligências, por um prazo de cinco dias, antes do procedimento de apuração da infração penal. A polícia, portanto, tinha cinco dias para utilizar o suposto infrator em diligências, interrogatórios, acareações, prevalecendo o interesse da investigação sobre a integridade moral do *menor* (a quem a Lei prometia proteger) pois, via de regra, o constrangimento e a tortura faziam parte da prática policial.

Se, ao final do procedimento, fosse determinada a internação, esta seria cumprida sem prazo determinado, obrigando-se, entretanto, uma reavaliação, por período não superior a dois anos. O juiz só determinaria a desinternação se convencido da reabilitação do “menor”.

Como medidas alternativas ao internamento, havia a semiliberdade e a liberdade assistida. Pelo art. 40, só seria determinada a internação se inviável ou se falhassem as outras medidas, o que na prática não acontecia.

O internamento, a exemplo de hoje, pouco diferia de uma prisão. Além de sua aplicação ser possível não somente aos infratores, como aos meramente *desviados* de conduta, tal medida era comumente aplicada aos *menores* abandonados, ou arrancados de suas famílias. Como o processo de apuração de infração penal não era, em

⁷ *Infração Penal*: Para Damásio de Jesus, o termo “infração” é genérico, abrangendo os “crimes”, os “delitos” e as “contravenções”⁹. O antigo Código de Menores utilizava a expressão *infração penal* para designar, portanto, qualquer delito, fosse crime ou contravenção, praticado pelo “menor”.

⁸ MACHADO, 1987:10.

⁹ JESUS, Damásio E. de - *Direito Penal*, vol.1., São Paulo, Saraiva, 1993, p.131- 132.

tese, um processo criminal, os *menores* eram misturados num único estabelecimento — a famosa FEBEM — e aí ficavam, infratores e abandonados, por anos a fio, sem qualquer tipo de assistência, sendo raras a escolarização e profissionalização.

E para ser preso não era necessário que o *menor* estivesse cometendo algum ato ilegal. Havia um procedimento, ditado pelo Código, de “Apuração de Situação Irregular”. Funcionava mais ou menos assim: qualquer pessoa que encontrasse um *menor* em situação irregular — normalmente só a polícia o fazia — levava o *menor* à presença do *juiz de menores* para que este julgasse se o *menor* estava ou não em situação irregular. Decidindo neste sentido, poderia aplicar ao *menor* qualquer das medidas previstas no Código. Desta forma, justificava-se, legalmente, a prisão de *menores* nas ruas, sem estarem praticando crimes, e sem ordem judicial.

Não é necessário dizer, aqui, os reflexos da aplicação do Código de Menores na vida de nossas crianças e adolescentes. A situação em que muitas se encontravam, sobretudo as privadas de liberdade; as constantes violações de direitos por parte de órgãos do próprio Estado, como a polícia; a visão estreita, preconceituosa, discriminadora, que a sociedade possuía dos *menores* foi fruto, em grande parte, dos erros cometidos na elaboração do Código.

Ao entregar a um único órgão — o *juiz de menores* — poderes em excesso, que deveriam, segundo a lei, ser utilizados no *interesse do menor*, quebravam-se inúmeros princípios já consagrados em nossa ordem constitucional, como o direito ao *devido processo legal*¹⁰ e à *ampla defesa*¹¹. Há muito, a ciência do direito não mais admite a concentração ilimitada de poderes nas mãos de um órgão julgador, pelas deturpações que tal sistema normalmente causa.

¹⁰ *Devido Processo Legal*: em inglês, *due process of law*. É um princípio jurídico, que nos legou a Magna Carta, de que a pessoa só poderia ser privada de sua liberdade ou de seus bens através de um procedimento judicial previamente instituído, e que valeria para todos. Dessa maneira, impedia-se o Rei de determinar, por sua vontade, punições a seus súditos. A Constituição Federal fala do *devido processo legal* no art. 5º, LIV: “Ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

¹¹ A *ampla defesa* é uma conseqüência do devido processo legal. Todos os litigantes em processo administrativo ou judicial têm a possibilidade de, em igualdade de condições, oferecer alegações e produzir provas no processo (Constituição Federal, art. 5º, inciso LV, já citado).

Ainda que os juízes se portassem com retidão e competência, sempre haveria lugar para o erro, pois este acompanha os seres humanos. Se há possibilidade de falha, deveria haver possibilidade de conserto, mas o Código imaginava juízes infalíveis, e praticamente impossibilitava a correção dos erros cometidos, pois suprimiam-se, dos *menores*, os direitos fundamentais que os cidadãos possuem para lidar com o Judiciário (defesa, recurso etc.).

E ainda que não houvesse erro, a concepção que o Código tinha dos *menores* — delineada nos princípios acima comentados — conduziria, necessariamente, à rotulação e à injustiça.

Para se ter uma idéia, um grupo de juristas, reunidos em comissão pelo Ministério da Justiça, no ano de 1980, com o intuito de elaborar uma proposta sobre a violência e criminalidade no país, assim se pronunciou sobre o Código de Menores: “Este estatuto, ainda que aprovado recentemente, está eivado de dispositivos e princípios inaceitáveis, não se constituindo em instrumento eficiente e realmente tutelador dos legítimos direitos do menor”. Menos de um ano da vigência do novo Código, portanto, já defendiam a sua total modificação.¹²



3. O ESTATUTO E A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A doutrina que orientou o Código de Menores é chamada Doutrina da Situação Irregular, e preconiza a atuação do Estado, através do Judiciário, sempre — e apenas — quando o *menor* se encontre em alguma situação considerada irregular.



O pressuposto de aplicação da lei conduz, necessariamente, a uma rotulação, uma discriminação, uma segregação do *menor*, porquanto não se enquadraria na sociedade *regular*.

O notório avanço científico verificado nas ciências que estudam o problema da criança e do adolescente — medicina, pedagogia, assistência social, direito etc. — fundamentou, nos últimos anos, a construção a nível internacional de uma doutrina que se opunha à da situação irregular.

¹² *Criminalidade e Violência* - Relatórios dos Grupos de Trabalho de Juristas e Cientistas Sociais - Brasília, Ministério da Justiça, 1980. V.1, p.33

Por entender que Governo, Estado e Sociedade são obrigados a propiciar, a todas as crianças e adolescentes, o respeito a seus direitos fundamentais, a nova doutrina foi denominada *Doutrina da Proteção Integral*. Podemos resumi-la em dois pontos principais:

- As crianças (e adolescentes), assim entendidos os seres humanos que contem menos de 18 (dezoito) anos, possuem todos os direitos consagrados aos adultos, além de uma série de direitos próprios, por estarem em desenvolvimento físico e mental.
- Família, Estado e Sociedade são solidariamente obrigados¹³ na garantia de tais direitos.

Quanto ao primeiro ponto, note-se que a especial condição de ser humano em desenvolvimento, antes tida como *restritiva* de direitos, passa a ser utilizada como fundamento a que novos direitos se incorporem ao patrimônio das crianças e adolescentes. Isto, é óbvio, reproduz um avanço cultural da sociedade, que antes tratava crianças e adolescentes como pessoas sem qualquer discernimento, aptas apenas a obedecerem, e hoje já as reconhece como parte integrante da família, com direito à opinião, ao respeito, à liberdade etc.

A propaganda inicial em torno do Estatuto procurou caracterizar essa nova situação afirmando que “a partir de hoje a criança, antes *objeto de tutela*¹⁴, passa a ser *sujeito de direitos*¹⁵”. Sem dúvida, um exagero. Na verdade, não era isto que a lei anterior dizia, mas toda a sistemática do Código de Menores provocava, *na prática*, essa situação.

A Constituição de 1988 fortaleceu a *cidadania*, e levou à ampliação de seu conceito. Se antes *cidadão* era apenas o eleitor, ou seja, aquele com direito a voto, hoje em dia se concebe como *cidadão* todo integrante do povo, independentemente de sua idade, credo, raça ou classe social, garantindo-se-lhe não apenas os direitos

¹³ A *solidariedade* indica que a responsabilidade é de todos e de cada um ao mesmo tempo, sem que nenhuma das partes obrigadas possa eximir-se, livrar-se, de sua obrigação.

¹⁴ *Tutela*: é a assistência ou proteção instituída em favor de alguém

¹⁵ *Sujeito de direitos*: é a pessoa capaz de direitos, segundo a lei. Todo ser humano é, em regra, um sujeito de direitos. Mas nem sempre foi assim, na antigüidade, e muito recentemente, entre nós, havia homens e mulheres sem quaisquer direitos: os escravos.

individuais, mas coletivos e difusos¹⁶. A criança, como os adultos, é um cidadão, sendo a ela garantidos todos esses direitos.

No que respeita ao segundo ponto, a solidariedade a que são submetidos, por força legal, o Estado e a sociedade, visa a garantir que, em hipótese alguma, mesmo falhando ou faltando a família, a criança ou o adolescente sofra por abandono ou violência. Em diversas passagens o Estatuto estabelece esta responsabilidade, remetendo ao Poder Judiciário apenas os casos em que a falta completa de apoio leva-o a uma situação de risco.

4. PRINCIPAIS AVANÇOS DO ESTATUTO

Dentro da *Doutrina da Proteção Integral*, poderíamos resumir como principais avanços do Estatuto:

- a) Em primeiro lugar, a destinação da lei. Todas as crianças e adolescentes são protegidas pelas disposições estatutárias. Visa-se, com isso, a integração de setores normalmente excluídos, como os muito carentes ou em conflito com a lei. Tratá-los de maneira diferenciada geraria, necessariamente, a exclusão.
- b) Há, do mesmo modo, uma preocupação extrema da lei com os direitos fundamentais, descendo até a detalhes, como as garantias de exames pré e peri natal, teste do pezinho, na área de saúde, ou a garantia de educação pública e gratuita, proteção no trabalho etc.
- c) A parte de prevenção foi restringida a itens básicos, com redução de poderes das autoridades para não prejudicarem as crianças e adolescentes com determinações extremadas. Houve uma simplificação de procedimentos, e o poder do juiz de emitir normas cinge-se à regulamentação, mediante portaria, da permanência de crianças e adolescentes em locais de diversão, desacompanhadas (art. 149). Se com



¹⁶ Direitos *coletivos* dizem respeito a um número indeterminado - determinável, porém -, de pessoas ligadas entre si por um vínculo jurídico. Ex: uma categoria profissional, representada por um sindicato. Os direitos *difusos*, por seu turno, pertencem a um número indeterminável de pessoas, que possuem em comum uma relação de fato. Ex: moradores de um bairro, vítimas da poluição de uma fábrica.

os pais, a estes caberá decidir o que é melhor para seus filhos — não um juiz ou uma autoridade qualquer. Desaparecem os *comissários de menores*.

d) Mas o avanço maior foi a montagem de um verdadeiro sistema de garantia de direitos, que inclui os eixos da Promoção, da Defesa e do Controle social¹⁷. Neste sistema, os chamados *atores* políticos tiveram competências bem distribuídas, de acordo com suas funções no aparelho do Estado:

Vá ao
glossário

- antigo juiz de menores, transformado em *juiz da infância e juventude*, funciona somente como autoridade judiciária. Sua competência é rigorosamente determinada pelo Estatuto, que inovou ao transferir-lhe o julgamento de causas que versem sobre direitos individuais, coletivos e difusos de crianças e adolescentes. Mesmo que tais processos sejam movidos contra órgãos do poder público, a competência será do juiz da infância e juventude, que normalmente possui mais conhecimento e sensibilidade para tratar de tais assuntos

Vá ao
glossário

- A polícia, que antes exercia papel importante na vigilância e suposta proteção aos *menores*, agora funciona dentro dos princípios constitucionais da presunção de inocência e liberdade de ir e vir. Pode atuar contra as crianças e adolescentes somente em casos de flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada do juiz. As crianças e adolescentes, uma vez apreendidos, devem ser levados a órgãos especializados da polícia, como a Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente, aqui em Recife.

Vá ao
glossário

- O Ministério Público, na esteira da Constituição, ganhou inúmeras e importantes funções, tendo papel destacado na defesa dos direitos das crianças e adolescentes. A ele caberá boa parte das antigas atribuições do *juiz de menores*, mas agindo sempre em função do judiciário. Também caberá, junto com a função de curador, a acusação nos processos contra adolescentes acusados de praticar crimes, o que garantirá o contraditório e uma justa apuração do fato.

Vá ao
glossário

- Os centros de defesa ganham *status* legal, sendo explicitamente previstos no texto do Estatuto. Podem atuar, sozinhos ou junto ao Ministério Público, na defesa de direitos individuais, difusos e coletivos.

¹⁷ Para uma leitura mais completa, vide Cadernos CENDHEC n° 1 - *Conselhos Municipais de Direito*. Diversos autores. Recife, 1993.

e) Ainda dentro do *Sistema de Garantias de Direitos*, são criados dois órgãos de suma importância, os *Conselhos de Defesa de Direitos*, e os *Conselhos Tutelares*. Ao criá-los, o Estatuto demonstrou a preocupação de fortalecer a sociedade, transferindo para ela a discussão e a solução dos problemas mais importantes relativos à infância e adolescência.

Os Conselhos de Defesa dos Direitos, nacional, estaduais e municipais, são órgãos do poder executivo encarregados de deliberar sobre as ações deste poder em defesa dos interesses de crianças e adolescentes. Todo e qualquer programa, projeto, ação etc., seja em políticas sociais básicas — como educação, saúde —, seja em políticas assistenciais, que tenham como destinatários as crianças e adolescentes, devem ser aprovados, quando não inteiramente formulados, pelos conselhos de direitos.

Desta forma, sua função não é executar, mas pensar e decidir o que pode o poder executivo fazer em atendimento às necessidades das crianças e adolescentes. A execução caberá aos demais órgãos do poder executivo.

Já os Conselhos Tutelares — privativos das órbitas municipais — são órgãos de ação, de execução. Devem localizar onde, dentro de sua área de competência, existe a violação aos direitos das crianças e adolescentes, e aí intervir. Embora não tenham poder de polícia, nem possam usar a força para executar suas decisões — só o judiciário o pode —, a desobediência ao conselho tutelar constitui crime previsto no Estatuto, e isso ajuda bastante (Art. 136, III, b).

A criação do Conselho Tutelar teve por finalidade retirar da polícia a função principal de cuidar de crianças e adolescentes em situação de risco. Há quem diga serem “a sociedade cuidando de suas crianças”.

5. APURAÇÃO DE ATO INFRACIONAL

As determinações do Estatuto, comentadas até agora, não têm paralelo com o Código de Menores, pois a lei de 1979 não abrangia tais assuntos. Sua função era, sobretudo, repressiva. Não se preocupava com a garantia dos direitos por parte do Estado. Desta maneira, as questões mais polêmicas da nova lei são os títulos que rompem com as orientações do código, em especial a apuração de crimes praticados por crianças e adolescentes.

A apuração de ato infracional é, sem dúvida, o ponto mais polêmico do Estatuto. Segundo a teoria finalista da ação penal¹⁸, *crime* é a ação típica e antijurídica. A imputabilidade do agente seria, tão-só, pressuposto de punibilidade. Desta forma, crianças e adolescentes cometeriam crimes, embora não possam ser punidos pela lei penal. Mas não é só isso que importa. O Estatuto — atento às teorias criminológicas que apontam a rotulação como importante fator criminógeno, ou seja, que indicam a atividade de rotular, discriminar, como fator de aumento da criminalidade — preferiu não adotar denominações próprias do Código Penal ou da lei processual penal para se referir às ações delituosas praticadas por crianças e adolescentes.

O art. 103 do Estatuto afirma serem *atos infracionais* as condutas descritas como crimes ou contravenções penais, se praticadas por adolescentes. Para as crianças, optou a lei pela irresponsabilidade completa. Ou seja, tendo o autor do crime menos de 12 anos à data de sua prática, não responde pelo ato, cabendo-lhe apenas medidas de proteção (entrega aos pais, abrigo, escolarização etc.), previstas no art. 101 do Estatuto.



Possuindo o agente mais de doze anos e menos de dezoito na data do crime, não responde conforme o Código Penal, mas não escapa de punição. A ele são aplicadas medidas denominadas *sócio-educativas* (advertência, prestação de serviços à comunidade, reparação do dano, liberdade assistida, semiliberdade e internamento). Pelo Direito, são medidas de natureza punitiva, mas não recebem esse nome para que não se prejudique a recuperação do adolescente autor do ato.

No antigo Código, utilizava-se a expressão *infração penal*, profundamente infeliz, pois já era utilizada, em outras leis, como sinônimo exato de *crime*. Por conta dela, surgiu outra expressão, extremamente pejorativa e danosa: *menor infrator*.

Mas, além da nomenclatura, o que o Estatuto trouxe de novo, regulando a Constituição, foi o procedimento que apura a prática de ato infracional. Ao contrário

¹⁸ *Teoria Finalista da Ação Penal*: criada pelo jurista alemão Hans Welzel. Para ele, a conduta criminosa era caracterizada tão somente pela ação dirigida a uma finalidade contrária à lei, pouco importando a consciência que o indivíduo possuía do ilícito. Tal consciência — a culpabilidade — seria apenas pressuposto da condenação. Desta forma, mesmo os loucos e os adolescentes poderiam praticar “crimes”. No entanto, sua condenação não poderia se dar, pelo menos dentro do direito penal, já que os adolescentes respondem através de um sistema próprio.

do processo previsto no Código de Menores, que lembra o sistema inquisitório, utilizado na Idade Média¹⁹ o procedimento previsto no Estatuto garante o contraditório e a ampla defesa ao adolescente, com a presença obrigatória de advogado, como acontece em relação ao adultos.

O procedimento indicado no Estatuto é baseado no Código de Processo Penal, mas sofre algumas modificações — a maioria delas, é necessário dizer, tornaram o procedimento mais rigoroso, ao contrário do que muita gente pensa — cujo fito é livrar o adolescente da rotulação. Expressões como *réu*, *acusado*, *infração*, *pena* etc. foram suprimidas.

Não obstante as alterações, alguns críticos acusam o Estatuto de ter criado o *direito penal do adolescente*, por adotar sistemática semelhante à utilizada para apuração de crimes praticados por adultos.

Na verdade, a acusação não procede. O que havia, anteriormente, era a supressão de direitos fundamentais, garantidos aos seres humanos desde a Magna Carta, do séc. XIII, na Inglaterra, e que no Brasil eram, até bem pouco tempo, negados aos *menores*.

Transformar o processo criminal em processo administrativo, dando poderes amplíssimos ao juiz para conduzi-lo como bem entendesse, e considerando que o juiz, a quem caberia descobrir o crime e punir o criminoso, também atuaria como defensor do *menor*, seria esquecer a própria evolução do direito, quando o processo inquisitório foi superado por representar a injustiça e a iniquidade.

Para o entendimento melhor do tema, que tanto apaixona e divide, poderíamos classificar os procedimentos de julgamento dos adolescentes autores de ato infracional em dois tipos: os procedimentos de natureza tutelar, de cunho admi-

¹⁹ Na Antiguidade e na Idade Média, vigorou, no processo penal, o chamado *sistema inquisitório*, que consistia em reunir, na figura do juiz de instrução, o papel de acusador e, ao mesmo tempo, defensor do réu. Era o juiz quem comandava as investigações, apontava o aoutor do crime e propiciava a sua defesa. Dessa maneira, desaparecia o contraditório e, com ele, a possibilidade de defesa. Em reação a esse sistema, surgiu o processo *dispositivo*. Acusação e defesa são colocadas em situação idêntica, cabendo a um juiz, neutro e imparcial, decidir conforme as provas que os acusadores e defensores trouxeram ao processo. Esse sistema, presente na lei brasileira desde os mais remotos tempos, só a partir do Estatuto passou a ser utilizado no julgamento de adolescentes.

nistrativo, presentes no revogado Código de Menores e nas leis menoristas da América Latina, e o procedimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, em que são observadas as garantias do processo penal, em favor dos jovens acusados.

Segundo Carranzo e Maxera, o tradicional direito “de menores” via a infração penal por parte de crianças e adolescentes como resultado de um complexo de fatores psicosociais que determinavam a intervenção “tutelar” do juiz por meio de um processo que, por não ser considerado propriamente penal, desrespeitava as garantias penais, processuais e de execução das medidas²⁰.

A princípio, poder-se-ia pensar que, ao aplicar-se aos adolescentes regras semelhantes ao processo penal de adultos, estar-se-ia considerando o menor de 18 anos como um criminoso comum, com igual discernimento e idêntica responsabilidade, o que contribuiria para agravar os problemas por que passava. Esta é a tese dos que defendem o processo tutelar, bem exposta nas palavras do Dr. Antônio Luiz Ribeiro Machado, citado no item 2, acima.

A história, entretanto, mostra que o tratamento tutelar dos jovens acusados de infrações penais resulta em decisões notadamente injustas, na punição de pessoas que não poderiam sofrer tais medidas, e, por que não dizer, na absolvição de jovens que precisavam ter sua violência contida.

O processo tutelar lembra, em muito, os procedimentos inquisitórios, nos quais o juiz presidente era, ao mesmo tempo, acusador, defensor e julgador (vide nota de rodapé). As garantias individuais, trazidas pelo procedimento dispositivo, são uma forma de dar mais *segurança* aos julgamentos, evitando os excessos.

Um marco na conquista dos direitos juvenis nesta área foi a decisão da Suprema Corte norte-americana, no famoso *Caso Gault*. Na década de 50, a Justiça do Arizona condenou ao internamento um adolescente em decorrência de um telefonema dado a uma senhora, em que ele proferiu expressões pornográficas.

²⁰ “Para el tradicional derecho ‘de menores’ la infracción penal por parte de niños y adolescentes era vista como resultado de un complejo de factores psicosociales que determinaban la intervención ‘tutelar’ del juez por medio de un proceso que, por no ser considerado propiamente penal, derrespetaba las garantías penales, procesales y de ejecución de las medidas” CARRANZO, Elías; MAXERA, Rita. “El Control Social sobre Niños y Adolescentes en America Latina”, in: *Do Averso ao Direito*. III Seminário Satino-americano. Organização: Cecília Simonetti, Margaret Blecher e Emílio García Mendez. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 181.

O adolescente Gault foi julgado sem ter ciência da acusação, sem poder se defender, sem direito a recurso. E passou anos na prisão por conta de um delito que, se cometido por adulto, redundaria no máximo em 2 meses de detenção acrescida de multa.

A punição aplicada gerou uma onda de revoltas por parte de juristas e políticos, e a Suprema Corte terminou por anular a sentença, determinando que nos processos em que menores de idade fossem julgados, deveriam ser observadas as mesmas garantias de defesa conferidas aos adultos.

A decisão teve um conteúdo mais profundo. Analisou-se a posição das *juvenile courts* (tribunais juvenis) como tribunais administrativos, as “*Kangaroo Courts*”²¹, e determinou-se que elas deveriam proceder como cortes judiciais. Condenou-se, portanto, o processo tutelar de julgamento, garantindo-se aos adolescentes julgados os princípios do devido processo legal, com observância de todas as formalidades e do direito à defesa.

A evolução, no Direito brasileiro, tardou a ocorrer, e veio, propriamente, com a Constituição de 1988, como afirmamos antes. Nos demais países da América Latina, entretanto, vigoram os antigos códigos de menores, com disposições notoriamente injustas.

Embora no Estatuto da Criança e do Adolescente não exista a palavra “sanção”, fica claro, na análise sistemática do texto, que há dois tipos de medidas: a) medidas de proteção, presentes no art. 101, aplicáveis às crianças e adolescentes que se enquadrem nas situações descritas no art. 98; e b) medidas sócio-educativas, aplicáveis a adolescentes autores de ato infracional.

A despeito de seu título, as medidas sócio-educativas, a que nos referimos, têm um caráter sancionador, pois atingem direitos do adolescente, podendo chegar à privação da liberdade de ir e vir.

Não importando o rótulo, se as medidas implicam em sanção, devem ser precedidas do devido processo legal. Esta a grande diferença da legislação anterior,

²¹ “Como observa Alper, a decisão da Corte Suprema retificava o processo do menor infrator, que transformava o tribunal juvenil numa ‘Kangaroo Court’”. ALBERGARIA, 1980:41’. A expressão “canguru” era utilizada porque a mãe-canguru carrega seu filhote numa bolsa na barriga. O canguru seria, assim, um símbolo de tutela e paternalismo.

que mascarava as sanções sob outros títulos, como se o nome pudesse alterar a essência.

Entendemos não haver muito mais a discutir sobre o assunto. É indiscutível que os direitos básicos das crianças e adolescentes só podem ser defendidos na justiça se garantida a presença de profissional habilitado para tanto, com direito a apresentar provas, em posição equivalente à da acusação, e a recorrer das decisões que compreenda injustas.

Estes, são, em resumo, os principais avanços trazidos pelo Estatuto, uma lei que, sem dúvida, colocou o Brasil em posição destacada na América Latina e no mundo, e que conferiu à sociedade importantes instrumentos para melhorar a vida das crianças e adolescentes. Resta saber utilizá-los.

UM SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS – FUNDAMENTAÇÃO (A)

Margarita BoschGarcía

Idéia-guia: O Sistema de Garantia de Direitos é o carro-chefe de todo o trabalho do Centro Dom Helder Câmara, que vem desenvolvendo sistematicamente a teoria inicial elaborada e apresentada por Wanderlino Nogueira Neto em 1993, contribuindo com a sua experiência prática e a reflexão sobre esta prática. Além de expor os três eixos que o compõem – Promoção, Defesa e Controle Social - enfocando os aspectos políticos de sua gênese, e oferece algumas sugestões para a sua implementação na prática social e a inter-relação entre os seus atores.

1. INTRODUÇÃO

A aprovação da nova Carta Constitucional - fruto de intensa mobilização social e do esgotamento das condições políticas para a continuidade do período autoritário - inaugurou para a sociedade brasileira, desde 1988, um novo paradigma legal. Esta nova realidade possibilitará o desencadeamento de inúmeras ações, articulações e movimentos direcionados para a garantia dos avanços democráticos conseguidos no período constituinte, mediante sua consolidação nas Constituições estaduais e nas Leis Orgânicas dos municípios.

Nesta dinâmica, a regulamentação dos artigos constitucionais constituirá novo avanço na busca do reconhecimento efetivo dos novos direitos consagrados constitucionalmente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8.069/90, de 13/07/90 - concretiza um notável avanço democrático, ao regulamentar as conquistas relativas aos direitos de crianças e adolescentes, consubstanciadas no Artigo 227 da Constituição Federal, que no dizer de Antônio Carlos Gomes da Costa, “se constitui objetivamente no elo de ligação entre a Constituição Federal e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1989, ano 30º do aniversário da Declaração Universal dos Direitos da Criança”.

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

Resultam essas conquistas do esforço da sociedade, da articulação de entidades e da integração e mobilização de diferentes setores e grupos que têm como bandeira comum a democratização das relações na sociedade. Esses grupos manifestam-se no Movimento Pró-Constituinte, através da confecção e assinatura de inúmeras emendas populares apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte em acontecimentos políticos que comoveram a sociedade brasileira. Exemplo disso foi a apresentação de emendas resultantes da fusão de dois textos - "Criança e Adolescentes" e "Criança, Prioridade Nacional", acompanhadas das assinaturas de 200.000 adultos e mais de 1.400.000 crianças e adolescentes.

Posteriormente, tais emendas materializaram-se nos Artigos 204 e 227 da Constituição Federal, expressão inequívoca do elenco de conquistas em favor de crianças e adolescentes (Art.227), assim como normatização das ações governamentais na área da assistência social, obedecendo a duas diretrizes fundamentais: descentralização e participação da sociedade (Art.204).

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos de orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as formas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas controle das ações em todos os níveis."

A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente ultrapassa, no campo simbólico, o conceito de regulamentação formal da Constituição. Guarda em si um potencial fantástico de renovação, no resgate do valor da criança e do adolescente como ser humano - sujeito de direitos - portador de vida futura, vida que deve receber o

máximo de dedicação, devido ao seu caráter de novo, fundante; titular de direitos especiais, em virtude de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente exige um tratamento especial, prioritário, e, para garanti-lo, obriga o conjunto da política, da economia e da organização social a operar um reordenamento; a revisar prioridades políticas e de investimentos; a colocar em questão o modelo de desenvolvimento e respectivo projeto da sociedade, excludente e perverso, que desconhece, na prática, estes seres sujeitos de direitos: a criança e o adolescente.

Este reordenamento tem uma configuração legal, formal, que deve expressar-se ao longo de um processo em todos os campos da vida social: das organizações governamentais e não-governamentais, das políticas sociais básicas e da organização familiar. Deverá desencadear inúmeras inovações de método e gestão, que de imediato não podemos aquilatar, mas que certamente contribuirão para a construção de uma nova sociedade.

Estamos, assim, frente a um **novo paradigma**, fruto de uma **nova realidade**, que traz no seu bojo um **novo desafio** eloqüentemente expresso nas palavras do Senador Ronan Tito, ao justificar a apresentação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Senado, em 30 de junho de 1990:



“O texto que ora temos a honra de apresentar assenta a raiz do seu sentido e o suporte de sua significação em três vertentes que raras vezes se entrelaçam com tanta felicidade em nossa história legislativa. Ele emerge do encontro sinérgico de pessoas e de instituições governamentais e não-governamentais representativas da prática social mais compromissada com a nossa infância e juventude, do mais sólido conhecimento técnico-científico na área e finalmente, da melhor e mais consistente doutrina jurídica”.

2. O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Com a aprovação da Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, temos a consagração de um direito que, além de explicitar os direitos gerais e específicos de crianças e adolescentes, propõe uma nova gestão desses direitos, através da explicitação de um sistema de garantia de direitos que atende ao cumprimento do Artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “através de um conjunto arti-

culado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

O Sistema de Garantia de Direitos apoia-se em *três grandes eixos* ou linhas:

- Promoção,
- Defesa e
- Controle Social.

Imagina-se, para cada eixo, uma lógica de articulação de espaços públicos e instrumentos/mecanismos a serem mobilizados na consecução dos objetivos do atendimento, da vigilância e da responsabilização, respectivamente.

Promoção de Direitos

O eixo da **Promoção de Direitos** tem como objetivos específicos: a deliberação e formulação da “política de atendimento de direitos” (ou de garantia de direitos), que prioriza e qualifica como direito o atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente, através das demais políticas públicas.

Esta é uma concepção de reforma social proposta pelo Estatuto, que tem nas políticas públicas sua expressão máxima. Este é o espaço estruturador de uma organização social que busca garantir de modo universal os serviços públicos básicos ao conjunto da população e de modo prioritário às crianças e aos adolescentes, cumprindo o preceito constitucional exemplificado no Artigo 194 da Constituição Federal, e no Artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Artigo 194 da Constituição Federal define a Seguridade Social enquanto direito social básico, os seus princípios estruturadores e características fundamentais. Reza assim:

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único - Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;*
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;*
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;*
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;*
- V - equidade na forma de participação no custeio;*
- VI - diversidade da base de financiamento;*
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.*

Por sua vez, o Artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente define.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

- I - políticas sociais básicas;*
- II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo para aqueles que delas necessitem;*
- III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;*
- IV - serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;*
- V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos de crianças e de adolescentes.*

As políticas sociais básicas têm duas vertentes: uma de caráter mais estrutural, que se refere aos direitos básicos para o conjunto de crianças e adolescentes; outra que engloba as políticas de caráter assistencial, estas de caráter conjuntural, enquanto a política básica não atender à necessária universalização que deve caracterizá-la. Sob esta última vertente encontram-se os programas de proteção especial destinado ao conjunto de crianças e adolescentes vulnerabilizados ou em risco social (excluídos dos serviços das políticas estruturais): drogadictos, vitimados, abandonados desaparecidos, “meninos de rua”, prostituídos etc. Dessa maneira deve ser interpretado o Estatuto, após a edição da Lei Orgânica da Assistência Social.



No âmbito da **promoção** estão articulados espaços públicos institucionais e instrumentos/mecanismos que são responsáveis pela formulação das políticas e pelo estabelecimento das diretrizes do planejamento, de modo a atingir a exigência de universalização dos serviços.

O instrumento desta linha são as próprias políticas sociais (inclusive, os programas assistenciais de proteção especial) e na sua falta os mecanismos/medidas da promoção de direitos, contido na “política de atendimento de direitos”.

Defesa de Direitos

Por fim, o eixo da Defesa tem como objetivo específico a responsabilização do Estado, da Sociedade e da família, pelo não-atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes. Ele assegura a **exigibilidade** dos direitos.

No âmbito dos espaços públicos, temos um conjunto de atores governamentais e não-governamentais: Poder Judiciário (especialmente o Juízo da Infância e da Juventude), Ministério Público, Secretarias de Justiça (órgãos de defesa da cidadania), Secretaria de Segurança Pública (Polícias), Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, Ordem dos Advogados do Brasil, Centros de Defesa e outras associações legalmente constituídas, na forma do art.210 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 210. Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente:(...)

III - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta lei, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária.

No âmbito dos instrumentos/mecanismos ou medidas disponíveis para a realização da Defesa de Direitos, temos:

- **Ações judiciais** - habeas corpus, mandato de segurança, ações criminais, ação civil pública, etc.;
- **Procedimentos e medidas administrativas** – apuração de irregularidades em entidades de atendimento, apuração de infração administrativa às normas de proteção,

fiscalização de entidades, advertências, multas, suspensão/fechamento de atividades;

- **Mobilização social e medidas sócio-políticas** - pressão popular legítima.

Controle social

No eixo do **Controle Social**, o objetivo se reporta à vigilância do cumprimento dos preceitos legais constitucionais e infra-constitucionais, ao controle externo não-institucional da ação do Poder Público (aí, no sentido ampliado, para incluir Estado-governo e sociedade civil organizada).

É este o espaço da sociedade civil articulada em “fóruns” e em outras instâncias não-institucionais semelhantes (frentes, pactos etc.) - contrapartes essenciais para a existência dos Conselhos de Direitos, integrados pelas organizações representativas da sociedade civil, isto é, Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades de atendimento direto, entidades de classe, sindicatos, pastorais e ministérios eclesiais, associações de base geográfica e as diversas formas de organização social que permanentemente vão surgindo na dinâmica da democratização das relações sociais.

Os “fóruns” são espaços de mobilização e organização da sociedade, em geral. E instrumento legítimo de promoção, convocação (política) e fortalecimento das assembléias amplas para escolha dos representantes da Sociedade Civil Organizada. São, em especial, espaços de articulação do poder e do saber da sociedade, espaço de debate, de divulgação de idéias, de estímulo a propostas de políticas e estratégias que façam avançar as conquistas democráticas, e de articulação com parlamentares e magistrados.

Este espaço ainda está bastante em aberto e representa um dos grandes desafios para a sociedade, pois deverá ser responsável pela retaguarda dos representantes da Sociedade Civil Organizada nos espaços deliberativos, responsáveis pela gestão democrática da coisa pública.

Pensamos ainda que este pode ser um espaço de criação de instrumentos a serem imaginados e utilizados de acordo com as necessidades da sociedade civil, por exemplo na vigilância, acompanhamento e monitoração de desempenho dos organismos governamentais responsáveis pela prestação dos serviços de proteção especial.

Outro aspecto que pode vir ser inserido neste eixo é a mobilização da sociedade para sua participação na elaboração e monitoração dos orçamentos públicos, na aplicação dos recursos financeiros dos Fundos públicos pelos Conselhos de Direitos etc.

Os instrumentos deste eixo deverão oferecer potencial de pressão, mobilização, produção de conhecimentos em torno e da problemática de crianças e de adolescentes, assim como a responsabilidade pela capacitação permanente da sociedade para uma nova cultura que valorize as crianças e adolescentes do nosso País.

O controle externo social não-institucional difere das formas de controle externo e interno institucionais (legalidade, economicidade, moralidade, publicidade e impessoalidade), que integram a gestão pública e portanto se inserem no eixo da Promoção de Direitos: Auditorias internas, Tribunais de Contas, Ministério Público e o próprio Conselho de Direitos (enquanto controlador de ações governamentais e não governamentais).

3. UM SISTEMA DINÂMICO, PELA INTERAÇÃO CONTÍNUA DOS SEUS ESPAÇOS, INSTRUMENTOS E ATORES

Após esta sintética apresentação do Sistema de Garantia de Direitos, algumas considerações se fazem necessárias.

A realidade tem mostrado que, embora do ponto de vista da concepção esse Sistema apresente aspectos altamente positivos, num arranjo que sugere possibilidades interessantes e estimula a criatividade, ainda há muito espaço para reflexão sobre ele.

Mais espaço ainda para a integração de novos atores, instrumentos, e quem sabe, também espaços que, em novos arranjos sistêmicos, contribuam para uma crescente eficiência e eficácia.

Até onde vai nossa percepção, produto de uma prática, vemos algumas articulações entre os eixos, seja pela integração já efetivada, seja pela integração que o próprio Sistema nos inspira e que ainda não implementamos.

O Sistema de Garantia de Direitos se caracteriza por uma interação de espaços, instrumentos e atores no interior de cada um dos eixos, e por uma interação complementar e retroalimentadora entre os três eixos.

Este conjunto de eixos - Promoção, Vigilância e Defesa - em cujo interior se articulam também diferentes espaços, instrumentos e atores, formando uma teia de relações entrelaçadas que, de modo ordenado, contribuem para o mesmo fim ou objetivos central - definido como garantia de direitos -, o mesmo constitui uma unidade completa. É o sistema em si mesmo.

Mas a abordagem sistêmica é vê-lo como um Sistema vivo, onde se faz necessário compreender a inter-relação dos elementos (espaços, instrumentos, atores) que, para efeito de conhecimento, podem ser considerados como unidades isoladas. Assim sendo, para a compreensão dos mesmos, faz-se necessária a observação:

- Da identidade e especificidade.
- Dos limites, tensões e conflitos que integram o sistema e se manifestam através de ações/reações aos processos de integração /mudanças /inovação.
- Do equilíbrio estático ou dinâmico das partes.
- Da alimentação do sistema por meio de informações que o Sistema recebe ou produz.

O desafio, portanto, é **entender e fazer funcionar o Sistema**, para a efetivação do objetivo da garantia dos direitos.

Contamos, em todos os níveis, com parlamentares que vêm colocando nesta luta toda a sua capacidade política.

Contamos com as próprias crianças e adolescentes organizados na luta pela efetivação de seus direitos.

Contamos com agências da Cooperação Internacional, parceiras no apoio técnico-financeiro a esta empreitada.

Mesmo elevando, nessa lista, o número de parceiros, sujeitos coletivos, o desafio permanece. São necessários alguns passos, hoje dificultados por **limites legais**. É imperativo um **reordenamento da legislação ordinária** que se adeque aos princípios constitucionais para efetivar o Estatuto, e mais, que faça avançar os Direitos Humanos.

Outro limite está no interior das instituições, sejam elas governamentais ou não-governamentais. Aquelas, por estarem ainda sob a orientação fundamental

da legislação anterior, marcada por um **centralismo autoritário** intervencionista, que encarava as crianças e adolescentes como objetos de tutela, através da doutrina da “situação irregular”. Estas, por insistirem ainda numa **postura de costas para o Estado**, mantendo estratégias voltadas para soluções meramente alternativas, não raro marcadas pelos mesmos vícios autoritários introjetados do Estado.



Para ambas faz-se necessário um **reordenamento institucional**, seja na definição dos objetivos institucionais, seja no reordenamento de sua presença nos espaços públicos institucionais, novo campo do exercício da democracia participativa e exercício da cidadania. O desafio do reordenamento atinge a todos os atores envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos. Alguns passos já têm sido dados, mas parece que quanto mais se avança, mais aparecem novos desafios.

Por isso o reordenamento faz-se urgente, para garantir o equilíbrio dinâmico das partes envolvidas na consecução do objetivo de garantia de direitos.

Por fim, outro limite e desafio situa-se na **necessidade de capacitação** dos atores envolvidos - tanto nos espaços, como na criação dos instrumentos responsáveis pela alimentação do sistema no processo dialético de receber e produzir novos conhecimentos, mola propulsora do desenvolvimento sócio-político-jurídico, conjugação esta consagrada pelo Estatuto.

4. IMPLEMENTANDO O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS A PARTIR DO ESTATUTO

O Estatuto da Criança e do Adolescente, implantado pela Lei 8.069/90 implica uma ruptura, uma mudança de paradigma que sinteticamente podemos descrever como o fim da vigência legal da “**doutrina da situação irregular e a positivação da doutrina de proteção integral**”. Esta ruptura ou mudança de paradigma traz modificações radicais de conteúdo, expressas nos artigos centrais, nevrálgicos, do Estatuto: os artigos 23, 88 e 106. Vale a pena transcrevê-los a seguir.

Art. 23 A falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder.

PARÁGRAFO ÚNICO - *Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual obrigatoriamente será incluída em programas oficiais de auxílio.*

Art. 88 *São diretrizes da política de atendimento:*

I - Municipalização de atendimento;

II - Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - Criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - Manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - Integração operacional de órgãos dos judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescentes a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Art. 106. *Nenhum adolescente será privado de sua liberdade, senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente.*

PARÁGRAFO ÚNICO - *O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos.*

É em torno desses artigos, fundamentos de um novo paradigma, que todas as modificações de metodologia e gestão das entidades ligadas ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente devem reordenar-se, tanto no campo da teoria, como no das práticas.

A partir deles, o conjunto dos espaços, instrumentos e atores deve também reordenar-se, num processo constante que possa fazer frente a todas as limita-

ções de caráter estrutural ou conjuntural refletidos no processo de democratização da sociedade, processo que vivemos em meio a enorme crise de recessão econômica, com o conseqüente impacto nas políticas públicas e nas condições do cotidiano da Nação.

O desafio, portanto, consiste em saber **como posicionar-se eficazmente dentro da estratégia geral do Estatuto**, no que se refere à defesa do conteúdo, que podemos centrar na manutenção dos artigos acima citados e na implementação e aperfeiçoamento constante do Sistema de Garantia de Direitos.

Considerando a conjuntura do País e da Região, vemos a necessidade de uma estratégia geral de apoio político-técnico, em todos os campos e níveis, à defesa dos direitos expressos no art.5º da Constituição Federal, assim como de todas as iniciativas que têm como objetivo a democratização das relações na sociedade, unificando assim a luta pelas garantias dos direitos das crianças e adolescentes no conjunto da vigência de um novo modelo democrático participativo, economicamente justo, porque distributivo, gerido de modo descentralizado, não-intervencionista e não-autoritário.

A defesa dos direitos das crianças e adolescentes coloca em cheque o modelo de desenvolvimento, ao mesmo tempo que propõe um novo paradigma que, devido a sua abrangência e à centralização da problemática, serve de ponto de partida, de alavanca para a reformulação de toda a sociedade e de toda a ordem sócio-econômico-política.

Com esta reflexão pretendemos dar alguma contribuição no sentido de levantar pistas, idéias, possíveis intervenções que conduzam à implementação do paradigma, visto que todos sabemos que a teoria na prática é outra. Só que neste caso, a prática, a participação nos coloca no papel de atores, com responsabilidades e até mesmo paixão por este Direito insurgente que se tornou vigente, nasceu e nasce, todos os dias, da participação e da organização e da Sociedade.

No *antes* - momento da luta pela garantia de direitos - como no *agora* - luta pela implantação efetiva dos direitos -, verificamos um traço comum: o avanço rumo à realização da garantia dos direitos apoia-se na participação da Sociedade Civil e dos governos, numa relação de co-gestão da coisa pública, na arena de negociação de interesses que é o espaço institucional do Estado. E também depende dessa participação.

Assim, podemos sinteticamente dizer que existe um terreno comum - o Estado - e dois atores institucionais - os governos e as entidades da Sociedade Civil Organizada, ambos exercitando novos papéis, rompendo uma postura histórica alheia à co-gestão, marcada por traços centralizadores, intervencionistas e autoritários de lado a lado. Hoje esses atores institucionais situam-se, de acordo com o Estatuto, dentro do Sistema de Garantias dos Direitos, o que torna um pouco mais complexa a nova relação, os novos papéis a serem desempenhados. Não é suficiente assumir novas posturas. Há que implementar novos espaços; há que se articular e capacitar-se na utilização dos novos instrumentos, obedecendo à lógica do Sistema e ao espírito da democratização.



Há que combinar dois modos de prática democrática: a participativa e a representativa no conteúdo mais amplo desses conceitos que também historicamente foram descaracterizados e até desvirtuados. Eles devem, sem excluir o aspecto do exercício do poder, superar-se pela representação dos interesses das crianças e dos adolescentes. Do balanceamento desses aspectos - representativo e participativo - surge a qualidade do desempenho em busca da vigência dos direitos.



Ao falar de espaços, instrumentos e atores, uma idéia se torna obrigatória e constitui parte essencial das tarefas gerais do Estatuto: é a articulação. Está a ser construída, negociada. Temos alguma experiência na articulação de entidades que em torno de idéias e interesses trabalham para os avanços democráticos no período 75-88. Mas a conjuntura mudou e hoje a qualidade da articulação é diferente: faz-se necessário buscar a especificidade, a identidade, a missão e papel de cada espaço, de cada instrumento, de cada ator.

O que muda na identidade, na missão e no papel de cada entidade, após a aprovação do Estatuto?

À primeira vista, pode-se pensar que nada de essencial mudou. Cada movimento, cada entidade mantém os mesmos objetivos, o mesmo afã e empenho na luta por uma vida melhor para as crianças e adolescentes. Talvez ainda não tenhamos introjetado teórica e praticamente a novidade dessa ruptura, desse novo paradigma que o Estatuto representa.

Podemos sintetizar tal ruptura, qualificando-a como a passagem do atendimento de necessidades (saúde, educação, moradia, profissionalização) para o atendimento de direitos. **É isto o que muda e isto é muito importante.** Hoje temos um sujeito

de direitos e não mais um “objeto de tutela”, como se convencionou dizer. As necessidades não atendidas constituem violação de direitos e esta mudança não é colocada no Estatuto apenas como discurso. É tão importante, que a própria legislação prevê um sistema de atendimento e de garantia de direitos.

O Sistema nos traz a idéia de funcionamento articulado. O atendimento nos fala de condições sócio-econômicas e políticas novas, com capacidade de atendimento universal (Promoção). As garantias nos remetem aos instrumentos para proteger, assegurar e fazer cumprir os direitos (Defesa) e tudo dependerá da capacidade da sociedade em organizar-se, fiscalizar, monitorar, subsidiar (Controle Social).

¶ Temos, assim, dois aspectos a serem trabalhados: o da identidade e especificidade, e o da articulação, partindo de uma busca de reordenamento permanente, visto que tanto um como outro são informados e influenciados pela conjuntura, como afirmamos acima. O passo qualitativo seguinte é trabalhar a multi-integração dos três eixos ou linhas: Promoção, Defesa e Controle Social.

Uma primeira tentação a vencer é pensar que se pode fazer tudo, como em outro momento histórico se pensou fazer ou de fato fazíamos, porém dentro de outro conteúdo conceitual, onde a promoção era assistência, a defesa, denúncia; e a vigilância estava bastante fora das práticas sociais.

Fazer tudo não é o mais viável. Por que? Devido à complexidade, às especificidades de cada espaço, de cada instrumento, de cada ator. O desafio da integração, superada esta primeira tentação histórica, será praticar um conjunto de novas possibilidades que ainda dominamos pouco, até conceitualmente, embora no dia-a-dia já integrem o nosso vocabulário: articular-se funcionalmente, fazer alianças, trabalhar em parceria, etc. Cada uma dessas expressões tem conteúdos diferentes. Não são sinônimas e a escolha de uma ou outra opção tem conseqüências diferentes. O processo de complexidade identidade/especificidade é que nos informa, pela similitude ou diferença, que tipo de relação é possível estabelecer.

A integração supõe uma reflexão sobre si e sobre os outros quanto à identidade, e uma estratégia diferenciada para cada um dos espaços, instrumentos e atores. Falando de estratégia, devemos pensar num plano, num planejamento. Cada ator deve pensar sua estratégia própria que fala de sua identidade/especificidade e deve pensar também sua estratégia com os outros espaços, atores, instrumentos.

Pensar assim constrói o planejamento estratégico, essencial para o bom desempenho; produz um conjunto de ações e proposições diferentes, variadas e, pelo mesmo motivo, ricas e inovadoras. Qual o papel e a qualidade de atuação de cada um dos espaços, instrumentos e atores nas outras linhas ou eixos, que não aquela na qual estou integrado pela definição de minha identidade ou especificidade? Dito numa linguagem mais direta, o que o Fórum tem a ver com os programas especiais de proteção? Com o Ministério Público? Etc.. Isso vale para cada um dos espaços, instrumentos e atores.

A articulação e integração são essenciais, como vimos antes, dela dependendo a qualidade do nosso trabalho. Mesmo sendo tão importantes, não se pode dizer de antemão como devem ser feitas. Isso depende da conjuntura local.

A título de sugestão, podemos levantar algumas perguntas que esperamos hão estimular o surgimento de outras e sua posterior transformação em respostas práticas. Vamos considerar, num primeiro momento, as relações que mais freqüentemente encontramos no processo de implantação do Estatuto.

Qual a relação do Conselho de Direitos (nacional, estadual, municipal) com o Fórum? Ou da linha de Promoção com a linha de Controle Social?

Seguindo a sugestão acima, o primeiro passo para chegar a uma resposta será pensar na identidade e especificidade de cada um. Se não, vejamos:

O Conselho é um órgão público criado por lei; o Fórum não é criado por lei, mas é igualmente um espaço público não-institucional de articulação técnico-política, composto por entidades, movimentos, grupos de trabalho, redes da Sociedade Civil Organizada. Esta definição de identidade a partir da composição e modelo de criação, assim como das funções e papéis a serem desempenhados por cada um faz toda a diferença.

Nesta relação Fórum x Conselho, temos uma definição prevista em lei para o Conselho de Direitos. E o Fórum não figura na lei, a não ser como consequência da participação da sociedade por suas organizações representativas. **Este espaço deve instituir-se no seio da sociedade civil** e sua identidade se manifestará através do seu papel e missão de controle social. E sua continuidade se manifestará através do seu papel e missão de **controle social e continuidade das políticas públicas**. A razão disso é que o Fórum é retaguarda e espaço de escolha de seus representantes e da participação nos Conselhos em representação dos interesses das crianças e adolescentes.

Assim sendo, o grande desafio do Fórum - situado no eixo do Controle Social, desse Sistema de Garantias de Direitos - passa pela introjeção permanente de sua identidade e especificidades, como espaço de articulação de diferentes grupos, comunidades, movimentos, redes de estudos e pesquisa e todas as formas de associação social existentes ou que venham a ser criadas, refletindo o avanço da sociedade democrática.

Ao criar esse instrumento jurídico, estava-se inscrevendo um avanço democrático de enorme relevância para o futuro, porém ao mesmo tempo se superava a fase de articulação mista fora dos Conselhos instituídos e regidos pela nova legislação.

É determinado legalmente que os membros governamentais estão nos Conselhos em representação dos Governos e os não-governamentais, como forma de participação direta da Sociedade Civil Organizada, devendo uns e outros responder e reportar-se aos segmentos de origem, controladores do seu desempenho como conselheiros.

A missão e o papel dos Conselhos estão descritos na lei, que os situa na Promoção de Direitos, no campo estruturador do Sistema e deve encontrar nos Fóruns o apoio político assim como o técnico. A missão e papel dos Fóruns não estão definidos na lei; na verdade, devem ser construídos pela Sociedade Civil Organizada.

5. UMA MAIOR EXPLICITAÇÃO SOBRE O CONTROLE SOCIAL, ATRAVÉS DOS FÓRUNS

Mesmo assim, já existem algumas práticas consensuais que podem vir a ser assumidas como papéis dos Fóruns:

- Constituir a retaguarda técnico-política dos Conselhos de Direitos.
- Oferecer à consideração dos Conselhos de Direitos subsídios de políticas públicas.
- Realizar estudos e pesquisas.
- Posicionar-se publicamente contra a violação de direitos e contra a violência.
- Identificar e divulgar os problemas mais graves de violação de direitos, tentando influir na opinião pública através da mídia com vistas à construção de uma cultura de Direitos, vinculando-a ao novo modelo de desenvolvimento e de sociedade.

- Acompanhar o trabalho do Legislativo, monitorando os projetos de lei e a sua tramitação nas casas legislativas.
- Divulgar para a sociedade esse processo de aprovação de leis e o desempenho dos parlamentares.

São estas apenas algumas reflexões que certamente serão acrescidas de outras, visto que o reordenamento é um processo que se enriquece na mesma medida que se produz e implementa a multi-integração entre as linhas ou eixos.

6. RELAÇÕES NO INTERIOR DO SISTEMA: OS CONSELHOS

Qual a relação entre os **Conselhos de Direitos** e os **Conselhos Tutelares**? Ou da linha de Promoção com a linha de Defesa?

Sabemos que em muitos municípios os **Conselhos de Direitos** são solicitados a realizar o atendimento de casos concretos de violação de direitos, ou de atos infracionais atribuídos a adolescentes, e ao mesmo tempo afirmamos que este não é seu papel e função do **Conselho Tutelar**.

O reordenamento neste particular passa em primeiríssimo lugar pela implantação dos **Conselhos Tutelares**, ainda bastante escassos, em todo o território Nacional.

A relação do **Conselho de Direitos** e o **Conselho Tutelar** pode ser de reciprocidade. Ao ser demandado, o **Conselho de Direitos** encaminha ao **Conselho Tutelar**. Este por sua vez, fica atento às propostas de políticas públicas emanadas do **Conselho de Direitos**, acompanha e observa a garantia de universalidade do atendimento. Terá no atendimento dos casos que lhe chegam um termômetro da situação das crianças quanto ao atendimento das políticas, frente às quais o Estado tem obrigação de atuar. Por sua vez, terá nos seu assemelhados da linha de Defesa apoio para sua atuação e bom desempenho.

A este respeito, pensamos que terá no **Ministério Público** e nos **Centros de Defesa** e na **Defensoria Pública** (ou formas de Assistência Judiciária) a possibilidade de defesa técnico-jurídica dos direitos, visto que não lhe está reservada na lei a função jurisdicional.

UM SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS INTERRELAÇÕES (B)

Paulo César Maia Porto

Idéia-guia: Numa visão mais jurídica, o Sistema de Garantia de Direitos é analisado em suas inter-relações, destacando os papéis dos novos atores sociais criados ou revalorizados com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por sistema entende-se um conjunto de elementos articulados segundo um princípio de funcionamento comum. Um saco de bolas-de-gude, por exemplo, não é um sistema, é apenas um conjunto. Os planetas do sistema solar, ou os órgãos do corpo humano, formam sistemas, pois relacionam-se dentro de uma lógica de funcionamento, de modo que, alterando-se a posição de qualquer dos elementos, alterar-se-á o modo de proceder do conjunto.

É necessária a visão sistêmica do conjunto de órgãos criados ou reformulados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O art. 86, por exemplo, dá-nos conta de que a política de atendimento dependerá de uma ação “articulada” de entidades do poder público e da sociedade civil, e os arts. 87 e 88 expõem as linhas gerais dessa ação.

Compreendemos que o Estatuto, para efetivar a *proteção integral* às crianças, baseia-se em dois pilares:

- a descentralização político-administrativa e conseqüentemente municipalização;
- a participação da sociedade na elaboração e execução das políticas públicas relacionadas à infância e adolescência.

Defender a participação popular na gestão pública é proposta antiga, mas normalmente se restringia ao discurso político. O Estatuto foi além: ele tomou partido em defesa dessa idéia, e criou espaços privilegiados de participação, que tiveram como principal virtude o incentivo à organização da sociedade civil. Os conselhos tutelares e os conselhos de direitos são os maiores exemplos, mas em todo o texto legal fazem-se referências à participação de organizações da socieda-



de civil na formulação e controle e ou na coordenação e execução de políticas públicas e de ações.

O resultado prático dessas disposições legais foi o notório crescimento da organização popular, nos dez anos de vida do Estatuto. Hoje, indiscutivelmente, muito mais pessoas e entidades estão envolvidas no trabalho com crianças do que antes da edição daquele diploma.



Mas as alterações trazidas pela nova lei não se restringiram ao simbólico (embora o simbólico tenha funcionado). As normas do Estatuto possuem muito mais eficácia do que alguns poderiam imaginar, e a consolidação de uma doutrina jurídica em torno do Estatuto fortaleceu a posição dos que sempre defenderam a aplicabilidade e exeqüibilidade de suas disposições.

Há seis anos, o Centro Dom Helder Câmara - CENDHEC publicou a primeira edição de seus “Cadernos”. O tema - Conselhos Municipais de Direitos - continua atual. Desde aquela época temos defendido a idéia de que, a partir do Estatuto, deve-se organizar um Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e Adolescentes, ordenado em três eixos principais: *promoção, defesa (responsabilização) e controle social*.

Cada um desses eixos congrega instituições diferentes, e realiza tarefas distintas, o que não quer dizer se trate de compartimentos estanques. Não há “muros” separando os eixos, e o próprio eixo do *controle social* tem por finalidade articular os demais e cobrar o enfrentamento aos problemas. Mas é necessário, dentro da visão sistêmica que pretendemos implementar, compreender que cada eixo, e por consequência as instituições que nele funcionam, possuem funções *típicas*, das quais não podem fugir, sem prejuízo da participação política e institucional junto aos demais eixos. Vamos a um resumo da atuação de cada eixo.

EIXO DA PROMOÇÃO

Atuação genérica no fomento dos direitos

“Promover” significa “dar impulso a, trabalhar a favor de, favorecer o progresso de, fazer avançar, fomentar” (Novo Dicionário Aurélio).

O Estatuto reconhece a todas as crianças e adolescentes um conjunto de direitos fundamentais — vida, saúde, liberdade, educação, profissionalização, etc. A maior parte desses direitos depende, para sua efetivação, de uma ação positiva por parte do Estado. É necessário construir, criar condições para que todos tenham acesso à educação, ao atendimento médico, a cursos de profissionalização, e assim por diante.

Mas como fazer se os recursos do Poder Público não cobrem todas as necessidades da população?

Existem duas posturas diante de tal problema. Uma delas é concordar com a afirmação e desistir de lutar em favor das crianças. Se não há dinheiro, como resolver os problemas?

Outra postura, menos cética e mais próxima à realidade, seria trabalhar, embora considerando difícil a situação financeira do Estado brasileiro, para que os recursos existentes sejam utilizados da melhor maneira possível. É o que Cristóvam Buarque chama de “ética da prioridade”.

O primeiro passo seria, portanto, estabelecer a criança e o adolescente como prioridades. E a lei já faz isso no art. 4º do ECA. Depois, garantir a participação de todos os atores envolvidos na definição de como tais recursos deveriam ser utilizados. Por fim, abrir espaço para que a sociedade crie formas novas de financiar os programas — daí a criação dos fundos públicos.

A linha de promoção, indicada no Estatuto a partir da criação dos Conselhos de Direitos, seria a parte do Sistema de Garantia onde os problemas relacionados à infância e adolescência seriam alvo de uma atuação genérica e abrangente. A promoção de direitos significa cuidar das crianças e adolescentes tomados como conjunto.

Para atender às necessidades das crianças e adolescentes o Estatuto definiu as seguintes linhas de atuação das políticas públicas:

a) **Políticas sociais básicas (estruturais)**: destinam-se a garantir a todas as crianças e adolescentes os seus direitos fundamentais. Seu critério é a universalização do atendimento. São exemplos as políticas de educação, saúde, segurança, saneamento urbano etc.



b) **Políticas sociais básica assistenciais (constitutivas, inclusórias):** são definidas através de três critérios básicos.

- Não possuem natureza universal, pois abrangem apenas os contingentes populacionais excluídos, para os quais falharam as políticas básicas. Segundo a Constituição, é dever do Estado prestar assistência, mas apenas “a quem dela necessitar” (Art. 203). Pessoas que têm seus direitos garantidos não precisam de assistência.
- A assistência abrange apenas aspectos fundamentais, relacionados a necessidades fisiológicas e à dignidade da pessoa: alimentação, vestuário, abrigo etc.
- A assistência abrange também os serviços/atividades e os programas/projetos de proteção especial dirigidos aos vulnerabilizados, os que se encontram em situação de risco pessoal e social de exclusão.



c) **“Política de atendimento de direitos da criança e do adolescente” (= garantia de direitos):** destinada àqueles que têm seus direitos ameaçados ou violados, na forma do Estatuto. Pessoas em condições jurídico-sociais conjunturais de “crise” (ver adiante) enquadráveis nas hipóteses genéricas do art. 98 do Estatuto. Na verdade, a negação de qualquer dos direitos fundamentais é uma situação grave. Uma criança fora da escola, por exemplo, embora seja um fato comum em nossas cidades, é algo de extrema gravidade. Para esse público e similares, o Estatuto prevê programas específicos, de caráter promocional (garantidos) de direitos, ou seja, atendem a situações agudas e temporárias, e o fundamental é que sejam sanadas as falhas nas políticas sociais básicas que ocasionaram tais lacunas. A própria lei cita dois exemplos, no art. 87: localização de pais ou responsável, e de crianças ou adolescentes desaparecidos; defesa jurídica de crianças ou adolescentes por Centros de Defesa. Mas essa enumeração é meramente exemplificativa. Podemos identificar os seguintes públicos como principais alvos de tal política:

- desaparecidos;
- abandonados;
- abusados e explorados sexualmente;
- explorados no trabalho;
- prostituídos;

- crianças e adolescentes em situação de rua;
- drogadictos;
- autores de ato infracional.

É para esses públicos que se deve voltar, primordialmente, a atuação do Conselho de Direitos. Não se quer dizer com isso que esses Conselhos não formulem diretrizes para a garantia/promoção de direitos da criança e do adolescente na área da educação, da saúde, da assistência social etc. Mas já existem, no próprio eixo da promoção, outros órgãos especializados nessas áreas (Conselhos setoriais) e suas decisões, no que lhes for específico, prevalecem sobre as decisões do Conselho de Direitos.

O que se deseja explicar é o seguinte: acaso as políticas sociais funcionassem a contento, o número de crianças e adolescentes em situação de risco seria mínimo. Como não funcionam bem, existem imensos contingentes de adolescentes e crianças sofrendo violações graves a seus direitos. O Conselho, como órgão deliberativo e controlador que é, tem por tarefa monitorar a política de atendimento, em todas as suas linhas, para avaliar como está se dando o tratamento: se todas as crianças têm acesso à escola, se possuem atendimento digno à saúde, se estão se alimentando, e assim por diante. As falhas nessas políticas sociais geram os problemas de que falamos anteriormente.

Havendo crianças sem escola, sem atendimento médico, passando fome, abandonadas, maltratadas, dependentes de drogas etc., surge a necessidade de formularem-se programas específicos para atender a cada problema. Mas tais programas/projetos devem ter duas características principais:

- **Devem ser inclusórios**, ou seja, devem ter por objetivo enquadrar a criança ou o adolescente em algum programa básico ou de assistência, complementando-o. Por exemplo: não se pode imaginar um programa de retirada de crianças das ruas sem encaminhá-las à escola (é claro, uma escola que atenda às suas necessidades).
- **Devem ser transitórios**, porque visam à solução do problema, e não à sua perpetuidade.

Assim, não se pode imaginar uma específica “política de atendimento de direitos”(= garantia de direitos) sem o estreito relacionamento com as demais linhas da

política de atendimento. E o Conselho, para tanto, deve controlar, fiscalizar as políticas públicas em todos os níveis da federação, assegurando-se-lhes os correspondentes direitos ameaçados ou violados – promovendo-os.

Desta forma, podemos apontar, como principais atores desse eixo da promoção:

- os conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente;



Vá ao
glossário

- os conselhos setoriais: educação, saúde, assistência social, desenvolvimento urbano etc.

- as entidades de atendimento direto, governamentais e não governamentais (art.90)



Vá ao
glossário

Essas instituições colegiadas, embora órgãos do poder público, abrem espaço à participação popular através de entidades da sociedade civil. No caso específico dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, é determinação constitucional (art. 24) que as normas federais sobre a proteção à infância e juventude prevalecem sobre as normas suplementares, estaduais e municipais. Sendo assim, a determinação do art. 88, II, do Estatuto é prevalente sobre quaisquer leis do Município ou do Estado que, por exemplo, negassem a participação popular paritária, incluíssem outros órgãos no Conselho, como o Ministério Público, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, ou retirassem o caráter deliberativo e controlador do Conselho.



Vá ao
glossário

É bom lembrar que os Conselhos de Direitos não são executores de suas políticas; eles apenas as definem e fiscalizam sua aplicação. A execução fica por conta de órgãos públicos (da Administração direta ou indireta) e de instituições da sociedade civil.



Vá ao
glossário

Na prática funcionaria assim: após o diagnóstico da situação das crianças e adolescentes no Município, o Conselho estabeleceria as diretrizes gerais da “política de atendimento de direitos da criança e do adolescente” (= garantia de direitos), inclusive elegendo prioridades e em seguida elaboraria planos de ação (com indicação de serviços/atividade e de programas/projetos) que atendessem a esses contingentes. Após a formulação dos programas (que poderiam fazer parte de um plano global da cidade), seriam escolhidas as entidades que tivessem apresentados projetos melhores e mais adequados para esse atendimento.

E como financiar tais programas?

Em primeiro lugar, é necessário uma dotação orçamentária própria para os programas especiais de assistência. Mas como a definição do orçamento não é tarefa do Conselho, ele trabalharia com as dotações que existissem.

Porém, o Estatuto, sabiamente, criou uma forma alternativa de financiar tais programas. O Poder Público municipal, estadual e federal deve criar um Fundo, que será gerido pelo Conselho de Direitos (sem interferência do Prefeito), e que visa à obtenção de recursos junto à sociedade e ao próprio Poder Público. Obtidos os recursos, formular-se-ia um específico plano de aplicação dos recursos do Fundo, que contemplasse as diretrizes gerais e o plano de ação do Conselho antes definidos.

EIXO DA DEFESA

Atuação nos casos concretos

O outro aspecto - atuação contra a violação de direitos - é verificado no atendimento a casos concretos: aquela criança, aquele adolescente, ou mesmo um grupo de crianças e adolescentes que tiveram, seus direitos ameaçados ou violados por ação ou omissão das pessoas elencadas no art. 98 (o que pode incluir eles próprios).

O tratamento ao caso concreto exige a utilização de medidas de natureza jurídica, e de alcance social. As entidades do eixo de defesa buscam dois objetivos principais:

- **fazer cessar a violação**, encaminhando a solução do problema;
- **responsabilizar o autor da violação**, promovendo a reparação do dano e a aplicação de sanções, quando necessárias.

A atuação no sentido de responsabilizar tem uma clara função: impedir que a impunidade incentive outras pessoas (e o próprio agente) a praticar de novo a infração. Há uma tendência de acomodação em nossa sociedade, que se reflete nos agentes do poder público: resolvido o problema no seu aspecto prático, normalmente não se efetua a persecução jurídica de quem provocou a situação.

Por outro lado, é preciso atentar para as limitações de qualquer sistema responsabilizador/sancionador. Não é através de penalidades que se pode consertar o que está errado. A *sanção* é importante: cumpre função de retaguarda, de suporte, mas a *promoção* do direito constitui a principal atividade de enfrentamento de problemas.

Por isso, muito embora o Estatuto tenha usado dois capítulos (Título VII, capítulos I e II) para reforçar esse sistema punitivo, com a previsão de novos crimes e infrações administrativas, em que crianças e adolescentes figuram como vítimas, a prevenção dos problemas, através da “política de atendimento de direitos” (= de garantia de direitos), é a melhor solução. No entanto, não se pode deixar de usar os instrumentos punitivos, como *complemento* às atividades de promoção de direitos.

O eixo da defesa congrega basicamente órgãos do Poder Público. Mas há dois espaços importantes para a sociedade civil: os Centros de Defesa e o próprio Conselho Tutelar, que é um órgão público ocupado por pessoas diretamente escolhidas pela comunidade.

Vamos a uma breve análise de cada componente do eixo de defesa e das medidas de que qualquer pessoa pode se valer:

Conselho Tutelar

A atuação primordial do conselho tutelar é o atendimento a crianças e adolescentes nas hipóteses do art. 98 do Estatuto. Seu principal instrumento são as **medidas de proteção**, previstas no art. 101, com a exclusão óbvia da colocação em família substituta.

No regime do antigo Código de Menores, a proteção aos vitimados era tarefa exclusiva do juiz de menores, o que o transformava em órgão atípico dentro do Judiciário, com atuação extremamente abrangente e pouco especializada.

O papel do conselho tutelar é completado pela necessidade de responsabilização, o que é feito através de representação ao Ministério Público, quando as decisões do Conselho Tutelar não são atendidas ou quando a medida cabível extrapolar o campo de atividades do colegiado.

Centros de Defesa

O que diferencia os centros de defesa de outras instituições da sociedade civil é a especialização no atendimento jurídico-social a crianças e adolescentes, funcionando como uma espécie de **defensoria**, uma procuratura social. Também devem ter, essas entidades de proteção jurídico-social, a permissão estatutária do ingresso em juízo para a defesa de interesses difusos e coletivos relacionados à infância e juventude.



O que torna um Centro de Defesa diferente de um escritório de advocacia é o trabalho social, realizado em conjunto com a atividade jurídica, e o compromisso com o funcionamento do Sistema de Garantia. Não é seu papel apenas representar pessoas perante o Judiciário, mas atuar junto aos demais atores do Sistema para garantir de maneira ampla os direitos das crianças e adolescentes.

Tem a seu alcance todos os instrumentos judiciais de atuação por meio de advogados, mas também deve utilizar o direito de petição aos órgãos públicos como forma de solução amigável de litígios ou para responsabilizar agentes do Poder Público pela violação. Merece destaque a possibilidade de ingressar em juízo na defesa de interesses transindividuais (difusos e coletivos), desde que haja a autorização acima comentada. Tais ações mereceram, no Estatuto da Criança e do Adolescente, um capítulo especial (Título VI, Capítulo V).

Órgãos da Segurança Pública

O relacionamento das polícias com as crianças e adolescentes, à época do Código de Menores, era marcado puramente pela repressão. Havia, na legislação anterior, a previsão de que o “menor” ficaria à disposição da autoridade judiciária, por uma semana, para diligências, sendo devolvido à noite à unidade de internamento.

O Código ainda previa a possibilidade de se retirar “menores” de onde estivessem, e os levar à presença do Juiz, para que este declarasse sua “situação irregular”. Assim, muitos eram apreendidos nas ruas, por simples suspeita, algo que não podia ser feito em relação aos adultos.

Em suma: prevaleciam os interesses da polícia em detrimento dos interesses dos “menores”.

A elevação dos “menores” à condição de crianças e adolescentes deu-lhes *status* de cidadão, exigindo-se da autoridade policial e de seus agentes o máximo respeito, e atitudes eminentemente protecionistas, mesmo àqueles em conflito com a lei. Isso não quer dizer que se deva ignorar ou minimizar os atos infracionais; mas, desde a apreensão, até o encaminhamento aos órgãos da Justiça, o adolescente terá sua integridade física e moral respeitada, assim como todas as garantias processuais antes reservadas aos adultos. Basta dizer que o Estatuto proibiu até que se transportem adolescentes na parte fechada da viatura policial, para evitar constrangimentos.

Mas a atuação principal da polícia deve voltar-se à repressão aos crimes praticados contra crianças e adolescentes. É bom lembrar que a legislação penal prevê, em qualquer hipótese, aumento de pena, caso o crime seja cometido contra crianças, em virtude da fragilidade e da pouca possibilidade de defesa que possuem. Pernambuco merece um registro elogioso: além de ser o único Estado do país a criar uma Vara Judicial exclusiva para crimes contra o público infanto-adolescente, é um dos poucos que possui uma repartição policial especializada para a repressão a essa espécie de crime – a Diretoria de Proteção à Criança e ao Adolescente - DPCA.

Ministério Público

Não é preciso dizer que o Ministério Público exerce uma função primordial na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Ele tem por função institucional garantir e defender direitos, sempre que estiver em pauta algum interesse de criança ou adolescente, devendo participar de todos os procedimentos relacionados com tal proteção, seja agindo como titular da ação, seja intervindo, em razão da **qualidade da parte**. Nesta última atividade, ele oferece parecer antes de cada decisão processual importante, quando uma das partes merece atenção especial, em razão do interesse discutido (como paternidade, pensão alimentícia, guarda dos filhos etc.) ou da hipossuficiência da parte. As partes hipossuficientes são aquelas que, em razão da falta de recursos ou de sua fragilidade, merecem ser tratadas com maior cuidado — aí se enquadram as crianças e adolescentes.

Por essa razão, diz o Estatuto que o Ministério Público, nos processos em curso perante a Justiça da Infância e Juventude, quando não for o autor da ação, intervi-



rá necessariamente como fiscal. **Nenhuma decisão do Juiz da Infância e da Juventude será tomada sem se ouvir antes o Ministério Público.**

E essa atuação do Ministério Público **não precisa ser imparcial**, como a do juiz da causa. O Promotor deve sempre defender os interesses da parte hipossuficiente, mesmo que esta se encontre representada por advogado.

Tal função exercida pelo Ministério Público é de natureza vinculada, obrigatória, não em seu sentido administrativo, mas simplesmente porque não pode participar da relação processual sem estar diretamente voltado para os interesses da parte pela qual atua, já que, afinal, é a razão de ser de sua participação. Como já dissemos, além de vinculado, o atuar dessa instituição deve se basear na parcialidade, daí porque, quando há interesse de criança e adolescente, o Ministério Público age ou intervém sempre em favor da parte que possui o **direito indisponível**, não podendo jamais se desvencilhar desse papel.

 *Vá ao glossário*

Deve-se destacar, entretanto, que tal função vinculada e parcial do Ministério Público não é uma atividade típica da instituição. Na relação processual, ele atua tipicamente quando se faz presente de forma imparcial. E normalmente intervém assim, devido à natureza da lide, quando não está absolutamente ligado a qualquer **interesse das partes**, cumprindo apenas o papel de fiscal da lei. Em tal situação, dos dois lados existem **interesses disponíveis**, que de nenhuma maneira dão ensejo a uma intervenção ou atuação atípica do órgão. Esta é própria daqueles casos em que o Ministério Público intervém em razão da qualidade da parte, sempre de maneira vinculada e parcial, defendendo direitos indisponíveis.

 *Vá ao glossário*

Pode o Ministério Público ser autor, inclusive, de ações em defesa de direitos difusos ou coletivos. Para instruir tais ações, ele conta com dois instrumentos fortíssimos — o **inquérito civil público** e o **termo de ajustamento de conduta**, que, se bem utilizados, podem até mesmo evitar o ajuizamento do processo.

 *Vá ao glossário*

O Ministério Público, no Estatuto, ainda possui a função de *ombudsman*, ou seja, de ouvidor das queixas da sociedade quanto à atuação de agentes públicos ou de particulares na violação de direitos de qualquer criança ou adolescente.

Complementando essa tarefa, ele realiza as funções de vigilância e proteção antes atribuídas ao Juiz de Menores — mas com outras características, seguindo o espírito da nova lei.

Poder Judiciário

Afora algumas manifestações saudosistas e corporativas de alguns juízes, inconformados com a perda de poderes, o meio jurídico recebeu com elogios (e com alívio) a mudança das atribuições do juiz especializado em crianças e adolescentes.



O Juiz de Menores só eventualmente realizava funções **jurisdicionais**. Sua atuação era basicamente administrativa, o que transformou o órgão em figura atípica e deslocada dentro do Poder Judiciário.

As atuais funções do juiz especializado são de natureza eminentemente jurisdicional (de julgamento). Restaram algumas atribuições administrativas, mas sem comprometer a nova natureza do órgão, já que os direitos porventura discutidos serão, sempre, objeto de processo judicial com direito à ampla defesa.

Exige-se do Juiz da Infância e da Juventude, como parte do Sistema de Garantia, sensibilidade, conhecimento técnico e presteza no julgamento das causas a ele submetidas. Prioridade para as ações relacionadas a direitos coletivos e difusos, em virtude de sua abrangência. E a abertura de um canal de diálogo com a sociedade.

Defensoria Pública

Há duas formas de pensar a Defensoria Pública. Dentro do conceito liberal de Estado, a assistência judiciária é importante porque há pessoas que podem, e outras que não podem contratar um advogado. Essas pessoas que não possuem recursos para o pagamento de um profissional recorrem à Defensoria Pública.

Entendemos que a idéia da Defensoria Pública, presente na Constituição, é mais abrangente. O órgão não seria simplesmente um grande escritório de advocacia para os pobres, mas teria um compromisso com a defesa dos interesses mais gerais da sociedade.

Assim, seria fundamental a atuação direta junto à comunidade, procurando compreender seus problemas, e buscando a solução jurídica adequada, como por exemplo as ações de defesa dos interesses coletivos e difusos. Deve ser um órgão menos passivo e mais comprometido com a mudança social.

É pacífico que a criação de uma Defensoria Pública exige critérios rígidos de seleção de profissionais e de cobrança de desempenho. Além do ingresso pela via única do Concurso Público, garantido na Constituição, a dedicação exclusiva dos profissionais à atividade de defensor garantiria maior presteza e qualidade nos atendimentos. Desta forma, ao lado de Juízes e Promotores tecnicamente aptos, haveria um corpo de advogados rigorosamente selecionados e compromissados unicamente com a defesa dos interesses dos menos favorecidos, pelo que lhes deveria ser garantido um salário semelhante ao dos membros do Judiciário e do Ministério Público, se possível tratado com **isonomia**.



No caso do Estatuto, o papel do advogado ganha relevo pela obrigatoriedade de sua presença nos procedimentos relativos ao ato infracional. Não é uma invenção do Estatuto, mas conseqüência direta da adoção, pela nova Lei, do procedimento acusatório e dos princípios a ele vinculados: contraditório e ampla defesa. Entre os requisitos da ampla defesa está o equilíbrio técnico com a acusação, o que só se pode obter através de um corpo de profissionais tecnicamente bem preparados e compromissados com os interesses das crianças e adolescentes, de uma maneira geral.

Atuação em conjunto

Fala o Estatuto em ações articuladas entre os integrantes do sistema por ele proposto. Na verdade, não se pode conceber o eixo da defesa sem a garantia tanto do enfrentamento da violação quanto da responsabilização dos agentes, e isso só se pode dar se todos os órgãos atuarem em relativa harmonia. Cada qual tem um papel importante, e há várias atividades que podem ser realizadas por mais de uma instituição (como a defesa técnica, em que podem funcionar a Defensoria e os Centros de Defesa; ou a fiscalização de entidades, em que atuam Conselho Tutelar, Juiz e Ministério Público; ou a propositura de ações relativas a direitos difusos e coletivos, papel do Ministério Público, dos Centros de Defesa e da Defensoria Pública etc.).

Em nosso entender, quando o Estatuto permite que mais de uma instituição possa realizar determinada tarefa, não está falando em concorrência, mas em trabalho conjunto. A previsão legal serve para garantir que, na omissão de alguém, outro poderá agir. Jamais que todos ajam ao mesmo tempo, ou que uns deixem de agir em represália aos outros.

EIXO DO CONTROLE SOCIAL

Retaguarda política por parte da sociedade civil

Quando se expôs, em linhas gerais, os eixos da Promoção e da Defesa, restou uma observação a fazer: e se os integrantes de cada eixo deixarem de agir, ou mesmo praticarem ações em desconformidade com os princípios da Doutrina Proteção Integral, acolhida pela Convenção e pelo Estatuto?

Não há outro meio de implementar o Estatuto, senão através da participação da sociedade. E o Estatuto criou os espaços mistos (especialmente os Conselhos) justamente para fomentar a participação da **sociedade civil organizada** na elaboração e na efetivação de políticas adequadas.

Os eixos do Sistema, como já se disse, não são compartimentos sem comunicação. Pelo contrário, o Sistema só funciona se houver articulação entre todos os seus integrantes, respeitada a atuação típica de cada um.

Compreendemos que a sociedade civil organizada tem um papel a ocupar no Sistema: ela forma um terceiro eixo, que passamos a chamar de Eixo do Controle Social.

Participam dessa linha de atuação as instituições da sociedade civil que tenham em seus objetivos estatutários o trabalho com crianças e adolescentes, ainda que não seja a atividade principal. Desta forma, as pastorais e os ministérios das igrejas, os sindicatos e associações de classe, as associações de bairro, certas ONGs, entidades de direitos humanos, embora tenham diversas outras atividades, podem e devem integrar o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, também, ao lado de entidades não governamentais voltadas especialmente ao atendimento promocional e à defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Só que o eixo é parte de um Sistema. Portanto, não se pode conceber essas entidades como conjunto amorfo, em que cada um age sem se relacionar com os demais. Se isso ocorrer, não há a formação de um eixo, e conseqüentemente não haverá contribuição ao Sistema.

A integração das entidades deve se realizar em torno de “fóruns de debates” (ou outras instâncias públicas não-institucionais de articulação da sociedade civil organizada), e possivelmente de fóruns temáticos ou de fóruns que agreguem espéci-

es semelhantes de entidades. Mas não pode deixar de haver um espaço único, principal, aberto a todos e onde todos se reúnam, para tirar posições conjuntas a respeito dos temas mais importantes.

A atuação das entidades, através dos fóruns, dá-se em dois aspectos principais:

- a atividade de **cobrança** do funcionamento do Sistema, direcionando as exigências a todas as instituições que dele façam parte;
- a atividade de **proposição**, ou seja, de formulação de propostas a serem levadas aos espaços mistos, para serem defendidas pelos representantes da sociedade.

Através dessa segunda atividade formar-se-á a **retaguarda** dos Conselhos de Direitos, permitindo aos representantes um trabalho de maior qualidade, e, ao mesmo tempo, mais respaldo político às proposições.



O papel primordial das diversas expressões organizacionais da sociedade civil é, em nossa opinião, fazer funcionar esse terceiro eixo, e assim contribuir, de maneira eficaz, para que todo o Sistema atue a contento. O Sistema, decerto, possui muitas falhas, mas é preciso olhar antes para os nossos problemas, resolver o que está a nosso alcance, e partir para a proposição e a cobrança.

As entidades, de fato, propõem e cobram constantemente, mas a desarticulação é também uma marca de seu trabalho. As diferenças e especificidades, que são importantes, terminam por afastar e impedir um trabalho conjunto. Infelizmente, prevalecem, não raro, os interesses corporativos de grupos, em detrimento dos interesses das crianças e adolescentes.

Tudo isso pode ser polêmico, mas entendemos que essa discussão deve ser travada no local próprio: **o fórum de entidades não-governamentais**. Um espaço público não-institucional, aberto a toda a sociedade, e a toda forma de opinião. Assim construiremos o nosso eixo de controle social.