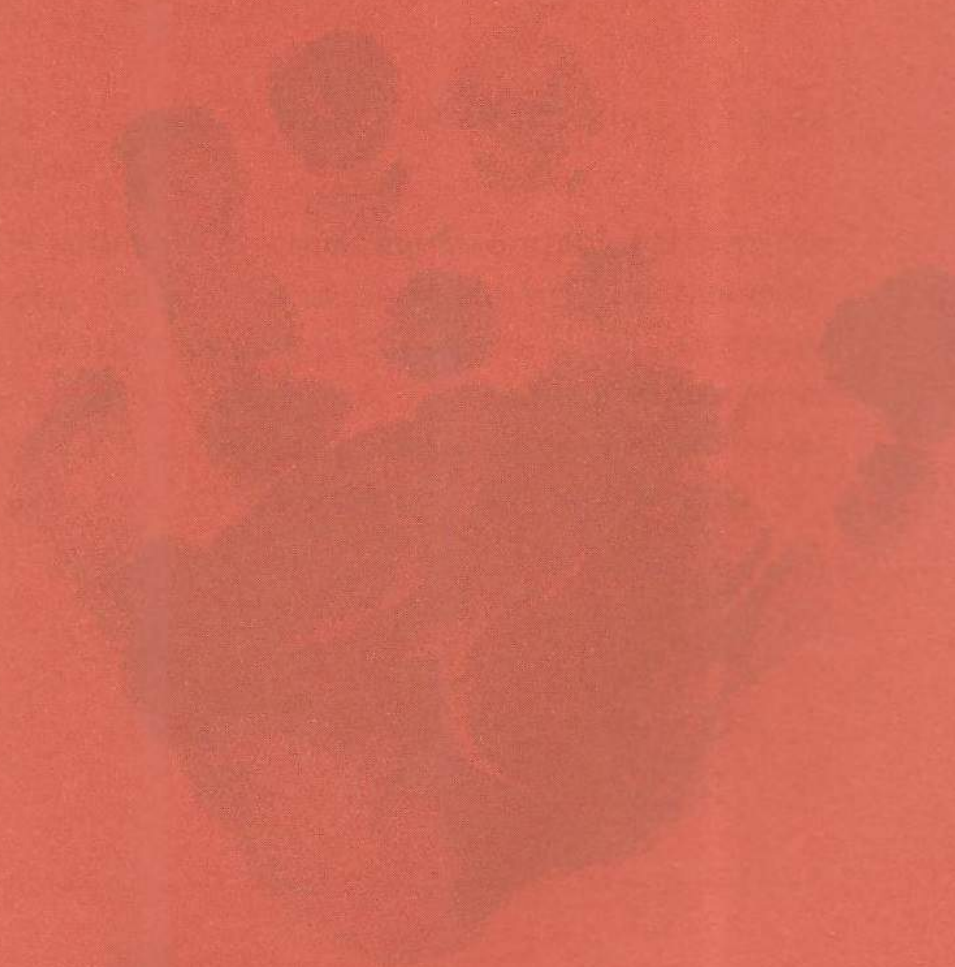


MÓDULO V

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS - CONTROLE SOCIAL



SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: CONTROLE SOCIAL

ABRANGÊNCIA

O Módulo V trata do controle a ser exercido pela sociedade tanto sobre os atores e espaços institucionais do eixo da Promoção, como do eixo da Defesa. É exclusivo da Sociedade Civil. É também o mais carente de implementação, fato que retrata a pouca participação efetiva da Sociedade Civil nos problemas que afligem as crianças e adolescentes no País.

Desenvolve-se em três capítulos, que abordam o tema específico da participação popular nos espaços institucionais

1. O protagonismo da sociedade civil
2. A participação social nos espaços institucionais
3. O controle social e os conselhos setoriais

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS

Ao final deste Módulo, o formando deve ter assimilado conhecimento e formado convicções acerca das seguintes idéias:

- A nova legislação brasileira cria o ambiente institucional favorável à participação da Sociedade Civil na gestão da coisa pública. No entanto, em virtude da novidade dessa orientação, num Estado historicamente dominado pelas classes dominantes, torna-se difícil implementar a participação social. O desafio é vencer esses obstáculos e utilizar os instrumentos e mecanismos postos à disposição da Sociedade pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL

Margarita Bosh Garcia

Idéias-guia: O papel da Sociedade Civil na restauração da Democracia no Brasil e a articulação de suas organizações em favor do efetivo reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente são destacados no texto. A grande inovação que o Estatuto trouxe no panorama legislativo brasileiro foi a criação de um verdadeiro sistema de garantia de direitos que, embora ainda lutando pelo reconhecimento social, já conta com um grau razoável de implementação.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Os anos de ditadura militar ficaram simbolizados pelo afastamento da sociedade civil de toda e qualquer ação ou participação na política ou na gestão pública. Essa falta de abertura estava inserida dentro da Doutrina de Segurança Nacional, que era o pensamento irradiado por toda a América Latina e marcou todas as políticas públicas da época. A falta de participação na gestão pública fez com que a própria sociedade deixasse de acreditar que poderia fazer alguma coisa pelas vias legais - daí o surgimento das opções pela clandestinidade, pela força. A Igreja Católica foi a única instituição que conseguiu manter seu direito à voz naquele período e, por isso, foi quase a única representante dos anseios da sociedade civil. Todas as opções políticas da época buscavam a volta de um Estado democrático, mas os meios - a eliminação dos conflitos pela eliminação dos seus agentes representantes - acabavam por igualá-las à própria posição não democrática do Estado.

Os anos 80 deram lugar a movimentos com propostas de mudança, reforma e mobilização para a melhoria da sociedade em que vivemos, sempre no sentido de fortalecer a democracia e os direitos humanos. No caso da criança e do adolescente, por exemplo, essa luta culminou com a inclusão do artigo 227 na Constituição Federal, que vem a ser o Estatuto da Criança e do Adolescente, de enorme importância para nossa sociedade. No mesmo documento aprovou-se o artigo 204: ele estabelece que as políticas sociais do governo devem ser feitas em conjunto com a sociedade civil.


Vá ao
glossário


Vá ao
glossário



Vá ao
glossário

Confirma-se aí a proposta e o direito de participação da sociedade na elaboração, gestão e controle das políticas sociais. E este texto concretiza o primeiro artigo da Constituição que diz que todo o poder emana do povo e é exercido por ele não só por representação, mas por participação direta do cidadão. Representa um desafio, uma oportunidade e se torna uma obrigação, sendo normativo para nossa conduta: nenhum cidadão pode se omitir do exercício direto da democracia. Essa consciência de ação ainda é débil e sem formato; ainda é muito trabalhoso e demorado defender os direitos individuais. A democracia é uma conquista da sociedade civil e a sua consciência vem se alargando pelo país, e a área que lida com a criança e o adolescente tem papel fundamental nesse processo.

As principais áreas de exercício dos direitos humanos, portanto da democracia, incluídas na legislação brasileira são: a criança e adolescente, através do Estatuto da Criança e do Adolescente que regulamenta o artigo 227 da Constituição Federal, e a Lei de Assistência Social, que evidencia marcos legais preocupados com o desenvolvimento da sociedade civil. No movimento social, a organização da sociedade civil foi a protagonista dessas conquistas: não foi o Estado que dotou sozinho e por si próprio a sociedade dessas diretrizes jurídicas, e sim, a sociedade, que lutou e demandou um reconhecimento por parte do poder público da necessidade de desenvolvimento e concentração de esforços nessa área. Nessa década, todas essas mudanças aconteceram dentro de um ambiente político favorável, mas economicamente instável.

Hoje temos um maior interesse da parte dos movimentos sociais pela luta institucional: isto é, de influir em instituições através de instituições. Há também a junção das áreas do direito com as áreas de assistência e as equipes envolvidas no trabalho diário tornaram-se multidisciplinares. Isto porque, uma vez formalizados interesses e objetivos, a luta tornou-se mais complexa. O atendimento dos direitos da criança e do adolescente deixou de ser visto como assistencialismo imediato. Essas necessidades de trabalhos conjuntos interdisciplinares têm influído até nas reflexões sobre as estruturas curriculares das universidades, em que se começa a perceber a exigência de profissionais mais abertos e completos.

2. AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SUA ARTICULAÇÃO

As organizações da sociedade civil começaram quase todas preocupadas com os direitos humanos, mas agora já se percebe uma caminhada em direção à especialização. Começa a haver recortes nos direitos humanos: direitos da mulher, direitos da criança, do negro, do solo urbano. Recortando a realidade, cria-se também a possibilidade e necessidade de relações interinstitucionais. Não apenas o estabelecimento de relações interdisciplinares dentro das equipes de trabalho, mas também articulações entre instituições para que se enfrentem os desafios colocados agora pela própria legislação brasileira.

É notável como, nos últimos anos, surgiu uma quantidade enorme de articulações entre as organizações da sociedade civil. Tem-se, por exemplo, a Associação Brasileira de ONGs (ABONG) que congrega cerca de 300 organizações. Esse número representa pouquíssimo, quando vemos nos jornais que existem mais de cinco mil entidades, mas não deixa de ser importante, porque estas ONGs têm uma tipologia, uma natureza, um método de intervenção que lhes pode dar um caráter protagônico, caso elas sejam eficazes nas suas intervenções.

Há também outra organização, desta vez especificamente na área da criança: o *Fórum Nacional de Associações Não-governamentais de Defesa dos Direitos da Criança*, em Brasília, que teve um papel extremamente importante na aprovação do Estatuto, e hoje na sua implementação. E isto depende exclusivamente da coragem, da força e da energia das organizações participantes.

3. A CONTRIBUIÇÃO INOVADORA DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Diversos setores nacionais - advogados, juizes, magistrados, assistentes sociais, trabalhadores sociais das áreas governamentais e organizações não-governamentais - fazem do Estatuto sua norma, seu caminho, seu modo de intervir na realidade. O Estatuto nos traz, como toda lei, uma série de proposições que não têm um caráter científico, e exigem um trabalho de interpretação.



A primeira exigência relativa ao Estatuto é exatamente uma mudança de mentalidade, é acabar com aquela teoria da **situação irregular** que se deixou de usar como *slogan*, mas que se continua a usar na prática. É impressionante ver como até gente que está no trabalho diretamente com crianças e adolescentes ainda tem impresso na mente o Código de Menores. Essa mudança de paradigma é fundamental. É preciso lembrar a toda hora e em todo lugar que a **doutrina da situação irregular** (existente no antigo Código de Menores) terminou, e que nós estamos frente ao desafio de uma política integral que garanta a proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Isto não é discurso, isto é prática. Para que isso seja verdade, deve estar traduzido em todos os desenhos de políticas, de intervenções e de atendimento de crianças e adolescentes.

Como fica tudo isso em nossa prática? Sabemos que hoje as crianças têm direitos, sabemos que a sociedade civil brasileira, sobretudo as organizações que trabalham com crianças, têm que participar das políticas públicas. Sabemos também que trabalhamos com uma mudança estrutural. Mas, apesar disso tudo, temos uma emergência, uma situação grave, que todos os dias bate em nossos olhos, em nossa consciência, em nossa postura política: temos que atender as crianças e adolescentes que hoje estão sem qualquer atenção das suas comunidades, nas ruas, sem escolas, sem assistência médica.

Então o trabalho é bem complexo: ao tempo que apontamos para uma mudança estrutural através da modificação de prioridades políticas e econômicas, trabalhamos simultaneamente no atendimento a direitos que estas crianças têm hoje, e que não podem aguardar pelas políticas públicas que demorarão para ser implementadas.

4. PROMOÇÃO, CONTROLE SOCIAL E DEFESA:

EIXOS FUNDAMENTAIS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O artigo 86 do Estatuto propõe um sistema integrado que apresenta três eixos fundamentais: o eixo da promoção, o eixo do controle social e o eixo da defesa. Estes três eixos devem funcionar de maneira articulada e neles vamos encontrar órgãos governamentais e órgãos não-governamentais. Isso quer dizer que vamos acabar nos vendo neles de alguma maneira.



O **eixo da Promoção** corresponde às políticas sociais básicas, ao espaço para fazer a política, para a reforma estrutural da sociedade tendo em vista a promoção e a garantia de direitos.

No **eixo do Controle Social** temos a sociedade. A sociedade civil deve participar, dentro do eixo da promoção, da confecção de políticas públicas e, dentro do eixo do controle, irá vigiar a ação governamental, o que na democracia é um direito da sociedade.



A sociedade deve poder controlar a ação governamental, e o faz por intermédio da eleição daqueles que vão desempenhar as funções de representação por meio do voto; isto é frágil enquanto controle, mas ainda é uma maneira de controle. Outra forma de controle que a sociedade detém são as próprias instâncias organizacionais da sociedade civil, as quais podem vigiar e controlar o orçamento público, o desempenho parlamentar, a execução orçamentária, e a coerência ou incoerência da confecção das políticas públicas em relação às prerrogativas estatutárias.

O último é o **eixo da Defesa**. A sociedade civil pode defender-se e responsabilizar os órgãos públicos e não-públicos pelo cumprimento legal no que tange aos direitos da criança e do adolescente. Isto é uma inovação da Constituição de 1988, completada depois pelo Estatuto, que nos considera atores públicos de intervenção. Deste modo, quando um funcionário público se omite, o não-fazer implica em crime de falta de cumprimento legal. Nós, agentes não-governamentais, temos politicamente esta mesma obrigação. Se estamos desempenhando uma função pública de atendimento, de defesa ou de promoção, temos, por analogia, o papel de exercitar a defesa, a autodefesa, a autogestão dos direitos individuais, coletivos e difusos das crianças, e dos adolescentes.



5. AGENTES IMPLEMENTADORES DO ESTATUTO

Continuando com a leitura do Estatuto, vemos que existem agentes responsáveis pela implementação de determinadas medidas.

No eixo da Promoção

Começando pelo **eixo da Promoção** temos como atores os Conselhos de Assistência Social, Conselhos Setoriais, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, entidades de atendimento Não-Governamentais e entidades de atendimento Governamentais. Que objetivos tem cada um deles? Eles devem formular a política de assistência social, as **políticas sociais básicas**, assim como as funções





Vá ao
glossário

dos **Conselhos de Direitos** são de formular políticas de garantia, deliberar sobre elas e analisar, controlar, se as políticas estão ou não adequada ao Estatuto.

Ao exercer este controle, o Conselho está propondo a mudança estrutural que o Estatuto traz: a idéia de reforma social pelas vias institucionais: quando exerce a política de garantia – uma tarefa que lhe é própria – ele atende à situação emergente e realizará programas especiais para diferentes tipos de situações em que adolescentes e crianças se encontram: os desaparecidos, os infratores, os abandonados, os drogados, os vitimados e os meninos e meninas de rua.

As instituições de atendimento são importantíssimas no Brasil: primeiro, pela quantidade e segundo, pelo papel que têm ao praticarem o atendimento em acordo perfeito com o Estatuto, retirando todo e qualquer vestígio do Código de Menores e mais, não fazendo do atendimento uma finalidade em si. Isso é importante, pois é preciso que os programas especiais e as entidades de atendimento ajam de maneira a levar o Estado a praticar uma política social pública, universal, para todos e de qualidade.

As instituições de atendimento existem por causa de uma situação estrutural que expulsa das políticas sociais básicas a maioria das crianças e adolescentes do Brasil. Elas têm um papel político extremamente importante. Papel político e paradigmático, porque já se ouve dizer que as organizações da sociedade civil têm tido a capacidade de produzir atendimento de qualidade, eficiência e baixo custo. Essas instituições têm tido maior criatividade ao atender crianças e jovens do que o governo, cujo atendimento os reduz a números, ou apenas a objetos de tutela.

Portanto, essas instituições de atendimento, que são numerosas e talvez representem a maioria dentro do campo das não-governamentais, têm um papel muito importante no subsídio teórico e prático à execução das políticas sociais básicas no Brasil.

No eixo da Defesa

Passemos para o **eixo da Defesa**, que é composto por órgãos do poder público e da sociedade civil. Do Poder Público temos: a Secretaria de Justiça, que em muitos lugares mantém S.O.S. Criança e outros tipos de atendimento; a Secretaria de Segurança Pública, que controla a segurança através da polícia civil e militar e em alguns lugares também tem departamentos especiais para criança e adolescente; a **Defensoria Pública**, que nem todos os Estados têm; o **Ministério Público**. Da Sociedade Civil temos: o Conselho Tutelar, os Centros de Defesa e as Entidades Sociais.



Vá ao
glossário

Cada vez que se infringe a legislação, ou seja, cada vez que são violados os direitos individuais, coletivos ou difusos de crianças e adolescentes, estes órgãos têm um papel a desempenhar. Alguns adotarão medidas jurídicas, outros, administrativas. O Conselho Tutelar, os Centros de Defesa e as Entidades Sociais são instituições através das quais a sociedade civil desempenha o seu papel. Isso significa que além do papel político, a sociedade civil também tem um papel técnico, porque quando estamos fazendo atendimento, estamos usando conhecimentos técnicos específicos de pedagogia, psicologia, serviço social, jurídico, etc.. Neste duplo papel – político e técnico – é que está o nosso segundo desafio.

Como é a realidade brasileira em relação ao eixo da promoção e ao eixo da defesa? Sabemos que existem **Conselhos de Direitos** em quase todos os Estados e Municípios do país. A partir disso, podemos dizer que, em termos formais, o reordenamento institucional pelo Estado se completou, instalaram-se os Conselhos de Direitos nos níveis Estaduais e Municipais. Estão se implantando neste momento com bastante velocidade os **Conselhos de Assistência Social**, e não sabemos ainda quantos são.

O Ministério da Justiça e o UNICEF apoiaram recentemente a realização de uma pesquisa nacional que revelou existirem 1.248 **Conselhos Tutelares** com mais de seis meses de funcionamento. Dos 5.050 municípios, 1.248 têm Conselhos Tutelares, que são órgãos do poder público integrados pela sociedade civil.

Os Conselhos Tutelares dependem da vontade política do Executivo municipal, que pressionado pelo Conselho de Direitos, irá formalizar sua existência. Além disso, existem apenas 35 **Centros de Defesa** associados à ANCED - Associação Nacional dos Centros de Defesa - para todo o Brasil. Falta à Associação Nacional de Centros de Defesa uma estratégia de implementação que faça com que de 35 passe a 3.000 e, assim, realmente possam responsabilizar os órgãos públicos e privados pelo cumprimento da legislação e pelo não-atendimento de direitos.

No eixo do Controle Social

Como podemos saber se os Conselhos de Direitos estão funcionando? Será que aquelas pessoas da sociedade civil representam mesmo os interesses das crianças e adolescentes nos Conselhos? Deve haver uma articulação da sociedade civil para agir, controlar e fazer funcionar este sistema. Para isto, a sociedade civil tem, em



Vá ao
glossário

termos mais amplos, os **Fóruns de Defesa das Crianças e Adolescentes**; o **Fórum do Trabalho Infantil, o da Educação**. Estes se dispõem, também, a fazer o papel de controle e vigilância social sobre a ação governamental, e representem a retaguarda dos conselhos deliberativos.



Vá ao
glossário

Além de todas as entidades citadas acima, temos também as **ONGs** e as redes. Todos estes atores vão vigiar a ação governamental, vão ver se de fato a legislação e o Estatuto estão sendo cumpridos. Estes atores são a **retaguarda** dos conselhos deliberativos. Retaguarda em dois sentidos: 1) os que não estão no Conselho vão organizar propostas, oferecer subsídios para os colegas que se juntam ao governo para formular políticas de atendimento e o controle da política social; 2) também para vigiar e avaliar o desempenho dos representantes nos conselhos paritários e deliberativos, para escolhê-los bem e para monitorar a atuação destes conselhos.

Ainda no eixo do controle social, também se produz conhecimento, pois nele residem todos os esforços das instituições de estudos e pesquisas que fazem propostas para os Conselhos e que têm papel fundamental na formação social, para a cidadania, para o exercício dos direitos, para a participação na relação com o Estado e no subsídio para as políticas públicas.

O que foi discutido até aqui não esgota nem representa todos os tipos de articulação que a sociedade tem. Foram referidos grandes tópicos: alianças entre organizações, parcerias, advocacia de interesses, mobilização social, divulgação nos meios de comunicação. Se observarmos, no Brasil, qual tem sido o grau de implementação, de articulação e de organização da sociedade civil para intervir, veremos que ainda há muito por fazer. É importante observar que neste eixo não há atores governamentais: ele é uma criação da sociedade mesmo, resulta de uma articulação social, política, técnica, da sociedade civil e das ONGs.

Quando vão intervir, as organizações da sociedade civil não partem do eixo do controle. Elas agem a partir do eixo da promoção – nos conselhos ou no atendimento –, ou então no eixo da defesa, fazendo a defesa jurídico-social, administrativa e política dos direitos da criança e do adolescente. O eixo do controle é para juntar forças, juntar idéias, fazer pressão, impactar a opinião pública. Ele prepara e legitima a intervenção direta sobre a ação governamental e não-governamental, a partir do eixo da promoção e do eixo da defesa.

A omissão da sociedade civil no campo da defesa da criança e do adolescente pode ser fatal, porque o Estado não vai se movimentar; o Ministério Público muitas vezes só se movimenta se for provocado, embora tenha como missão fundamental vigiar o cumprimento da lei. No campo do governo, sempre passamos pelo problema da descontinuidade. Sempre estamos passando pela descontinuidade das políticas públicas, pela descontinuidade da ação do poder executivo. Nesses eixos temos um caminho para a continuidade. Quem garante a continuidade é a sociedade civil, que muda se ela quiser. Ela pode dar continuidade às políticas públicas, pois não depende dos processos eleitorais que fazem os governantes. Há uma crescente convicção política do papel da sociedade civil como um elemento *protagônico* que pode dar continuidade às políticas públicas. Ela pode fazer uma articulação nos três eixos porque está presente nos três eixos.

6. AS INSTITUIÇÕES DE ATENDIMENTO PODEM FAZER DIFERENÇA?

As entidades de atendimento podem ter um papel extremamente importante nessa modificação e na ativação do novo **paradigma**. Ainda há distância das entidades de atendimento em relação às redes de estudo e pesquisa das instituições de defesa dos direitos. É necessário articular este conjunto de entidades de atendimento para que aquelas que fazem a execução direta daqueles direitos possam trazer subsídios e discutir, no âmbito da sociedade civil, esses programas, essas propostas e aí enriquecer as propostas de políticas públicas de maneira que elas sejam mais abrangentes, mais universais, mais suficientes e mais adequadas às normas do Estatuto.

Esta nova cultura que entre 1987 e 1990 sonhamos, escrevemos, aprovamos e que ainda não conseguimos ver como algo realmente vivo na sociedade e na realidade de crianças e adolescentes, traz alguns desafios. Desafios de articulação entre tipologias de instituições: atendimento, direitos, estudos e pesquisas. Articulação entre as próprias instituições que fazem o atendimento, que ainda não têm algo como uma rede, um movimento, não importa o nome, mas algo onde possam pôr em comum as práticas, os problemas, montar estratégias de financiamento, sensibilizar a sociedade civil mais ampla que não se envolve com o problema da infância e da juventude.



É importante destacar que quem mantém a maioria dos programas não-governamentais não é a sociedade brasileira. A maioria dos programas não-governamentais é mantida por instituições de cooperação internacional. Fazemos nossos trabalhos, porque há uma longa tradição de apoio à sociedade civil brasileira. Mas isto não é correto, porque a sociedade brasileira tem em si a possibilidade de financiar os direitos das suas crianças e de seus adolescentes. Assim como vem dinheiro de cooperação internacional, vem também do imposto sobre o trabalho, das doações de campanhas, pessoas que são afetadas por este problema e resolvem apoiar.

Nós, das Organizações Não-Governamentais, não temos dinheiro para ir a uma reunião, não temos tempo para participar de uma articulação e nossa capacidade de intervenção é limitada. Então acabamos transformando a nossa intervenção, que quer ser transformadora da realidade, em assistencial.

7. TRABALHAR JUNTO COM O ESTADO: PARCERIA OU DEPENDÊNCIA?

Não podemos querer ser como o Estado. Temos que ter força para transformar este Estado, provocá-lo para que ele faça uma inversão de prioridades, aplique onde tem que aplicar, promova o que tem que promover, com a nossa participação. Aí vem o tema polêmico sobre as parcerias. A sociedade civil faz ou não faz parceria com o Estado? Temos que trabalhar junto com o Estado, participar da formulação, controle e deliberação das políticas sociais. Podemos fazer tudo conjuntamente. O problema não é se faz junto ou não faz, o problema é a nossa identidade: *fazemos como e para quê?* Esta é a pergunta fundamental que deve estar presente em nossa prática.

Tradicionalmente as organizações da sociedade civil dizem que nasceram de costas para o Estado, e nasceram realmente em um momento político onde a luta era contra o Estado. Mas não era contra o Estado democrático, era contra o Estado de exceção. Em um Estado democrático, temos novos desafios e novas habilidades. E aí a sociedade civil se dispersa um pouco porque quando a luta era contra um ou contra uma idéia, uma proposta, havia uma união muito grande. Quando isto se resolveu de alguma maneira, ainda que não inteiramente satisfatória, nós nos separamos, nos dividimos, e isto fragilizou nosso movimento. Agora estamos buscando os caminhos.



Vá ao
glossário

8. IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO

As tarefas da educação, sejam elas no campo formal, seja no campo complementar à educação formal ou, ainda, na educação popular para os direitos, educação para a cidadania, são elementos extremamente importantes e protagônicos neste momento político. O conceito de necessidades educacionais está mudando em uma velocidade tão grande, que nós nem conseguimos alfabetizar a sociedade brasileira, no sentido de ensinar a ler e escrever, e isto já se torna insuficiente, pois amplia-se o conceito de analfabetismo para pessoas que não sabem fazer contas; para as que não sabem ler a complexidade do ambiente em que vivem; para as que não falam outra língua ou para aquelas que não dominam informática.

O maior desafio que temos é juntar, dividir, partilhar e criar juntos novas políticas e novas propostas de intervenção social. É extremamente importante para a área em que trabalhamos, a existência dos Conselhos Tutelares. Eles são um elemento essencial para o funcionamento deste sistema. Temos responsabilidade sobre eles e devemos fazer um trabalho articulado a eles.



A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS

Valeria Nepomuceno

Idéias-guia: Tendo em vista a relevância do tema da participação social, este texto visa a fornecer subsídios para o debate e instrumentalizar com alguns conhecimentos os representantes da sociedade que atuam nos espaços institucionais de participação. Analisa as oportunidades criadas pela nova legislação no Brasil e também as dificuldades, tanto por parte dos representantes do Estado, como da Sociedade Civil.

1. INTRODUÇÃO

Existe hoje um crescente interesse da sociedade em participar das decisões governamentais. A população parece haver cansado da democracia meramente representativa e anseia por uma democracia também participativa. As pessoas não mais aceitam que decidam por elas, à revelia, e querem também decidir sobre as questões que vão afetar o seu cotidiano.



O Estado tem falhado em atender às necessidades da maioria da população e a sociedade tem, na participação em espaços institucionais, a possibilidade de intervir nas políticas públicas, definindo prioridades e fiscalizando as ações estatais para que as mesmas atinjam suas reais finalidades.

No Brasil e na América Latina, a preocupação com a participação social surge a partir das discussões em torno da descentralização do Estado, com o fim das ditaduras militares e a volta da democracia. O próprio Estado assumiu essa estratégia como forma de legitimação após o período ditatorial. Isso convergia com a luta dos setores progressistas da sociedade que defendiam uma democracia participativa.



A participação que já ocorria de maneira informal através da mobilização e pressão dos movimentos sociais precisava ser institucionalizada, de modo que a influência nas decisões de governo fosse mais eficaz. Assim é que a Carta Constitucional de 1988, em seu artigo primeiro, diz que o poder que emana do povo será agora exer-

cido por meio de representantes eleitos, mas também diretamente. Nos artigos 203 e 204, desenha a descentralização das políticas de atendimento às crianças e adolescentes e a participação da sociedade na elaboração e controle dessas políticas.



O processo participativo nos espaços institucionais não está isento de problemas e dificuldades. Boa parte dos setores que compõem o aparelho estatal resistem à participação social, pois temem a perda de privilégios e de poder. Por outro lado, a sociedade ressen-te-se de qualificação técnica, de disponibilidade e de uma maior organização que permita a ocupação desses espaços de forma mais eficaz. O pouco conhecimento de como se deve dar a representação nos espaços também é uma dificuldade a ser corrigida.

A possibilidade da participação da sociedade na elaboração e fiscalização das políticas públicas só é possível para quem percebe o Estado não como uma fortaleza a ser tomada, mas como uma condensação de lutas entre classes e frações de classe. Partindo desse pressuposto, é possível a participação nos espaços institucionais, onde as propostas são colocadas e negociadas entre os representantes da sociedade civil e do Estado.

Um dos segmentos da sociedade que mais tem despertado interesse é aquele formado por crianças e adolescentes. Não é mais possível, às portas do terceiro milênio, continuar tratando a situação das crianças e adolescentes com a mesma desatenção com que sempre foi tratada. Problemas como a violência, a exploração sexual, o trabalho infantil ou a falta de escola têm chamado a atenção da sociedade civil e política e já começam a surgir propostas em todo o mundo com vistas à erradicação ou pelo menos minimização desses problemas.

Tendo em vista a relevância do tema da participação social, este texto visa a fornecer subsídios para o debate e instrumentalizar com alguns conhecimentos os representantes da sociedade que atuam nos espaços institucionais de participação.

2. DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

A participação da sociedade na definição e fiscalização das ações governamentais tem seu pressuposto básico na tentativa de descentralizar a máquina estatal como forma de melhor atender às demandas da sociedade. A participação social está na extremidade do processo descentralizador. Descentralizar como a própria

palavra expressa, quer dizer afastar ou separar do centro. Essa descentralização pode ser política ou administrativa. No primeiro caso, ocorre uma divisão do poder de decisão do Estado com a sociedade, como acontece com os conselhos; no segundo caso, o poder de decisão é dividido com organismos ou esferas do próprio Estado, como ocorre na transferência aos municípios de autonomia para decidir e implementar ações, antes prerrogativas do poder central. Em ambos os casos, as decisões deixam de ser privilégio de um pequeno grupo para serem tomadas por mais pessoas.

O atual interesse pela descentralização começou na Europa dos anos setenta a partir da crise do chamado Estado do Bem-Estar Social ou Estado Assistencial, que não mais atendia às demandas provenientes da sociedade civil. Essa crise, apontada como resultante do crescimento e centralização do aparelho estatal, ensejou medidas visando a dar mais autonomia aos municípios, de modo que estes, em negociação com a sociedade local, pudessem definir prioridades e atender às principais demandas dessa população local.

Na América Latina, as discussões em torno da descentralização começam a aparecer com mais força na década de oitenta, impulsionadas pelo desaparecimento das ditaduras militares na região. A descentralização, nesse caso, passou a ser vista como uma alternativa ao centralismo dos Estados burocrático-autoritários. Com a volta à democracia, recomeça-se a pensar em temas como a política municipal e a participação da sociedade nas decisões tomadas pelo Estado.

No Brasil, o debate teórico sobre um Estado descentralizado começa a se evidenciar a partir do final dos anos setenta e início dos anos oitenta. Nesse período, o modelo de desenvolvimento implantado pelos governos militares dá sinais evidentes de esgotamento e a descentralização é vista como uma forma de superar a crise advinda do modelo de planejamento centralizado, implantado pela ditadura militar. Desse modo deveria ser passado aos municípios a responsabilidade de viabilizar, da melhor forma possível, o atendimento às necessidades da população.

Além de uma descentralização administrativa, os setores progressistas da sociedade exigiam também uma descentralização política que assegurasse à participação da sociedade nas decisões de governo. Essa pressão social chegou à Constituinte e tomou corpo na própria Constituição Federal de 1988. O artigo 18 expressa a preocupação com a autonomia dos Estados-Membros e Municípios, quando dispõe que:

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição.

A **participação social** está ligada diretamente à idéia da descentralização. Esta última é realmente efetivada quando as decisões deixam de ser tomadas por um pequeno grupo e passam a expressar a opinião dos mais variados setores da sociedade. No processo descentralizador, a ênfase é sempre dada aos municípios, uma vez que existe aí uma maior proximidade entre o Estado e o cidadão, o que facilita a negociação de interesses através da processo participativo. O artigo primeiro da Constituição, parágrafo único, proclama que o poder antes exercido através de representantes será agora também exercido diretamente pelo povo. Estavam lançadas as bases para uma democracia não só representativa mas também participativa.

3. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação, de uma forma genérica, é a expressão de uma necessidade humana: a necessidade de estar presente, de se fazer ouvir, de influir na realidade que nos cerca. Faz parte de nosso cotidiano: na família, no lar, no trabalho ou em um sistema mais amplo que é a sociedade. Essa participação em questões que dizem respeito a toda sociedade chamamos de participação social e onde essa participação tem mais possibilidade de se concretizar é através da influência nas decisões tomadas pelos organismos governamentais, uma vez que suas ações repercutem em todo o tecido social.

Essa **participação social** pode ocorrer via espaços institucionalizados de participação, ou pela via da pressão, mobilização, difusão de informações, debates públicos ou qualquer outro meio não institucionalizado. As duas formas São legítimas e necessárias. No plano político, porém, a Constituição consagrou a participação formal nos espaços públicos, de forma deliberativa, nos diversos Conselhos que instituiu.

Vantagens e dificuldades da participação

A participação da sociedade na gestão pública através da influência nas decisões tomadas pelo aparelho estatal apresenta vantagens, tanto para a sociedade, quanto para o próprio Estado. Do ponto de vista da sociedade, a participação vai possibilitar um melhor atendimento de suas demandas pois as ações governamentais se-

rão direcionadas para as necessidades prioritárias da população. Os recursos públicos poderão ser melhor aplicados, pois a decisão quanto à sua aplicação não caberá somente ao Executivo, mas também à sociedade civil. A participação permite ainda o controle e fiscalização dos serviços públicos.

Do ponto de vista governamental, a participação social favorece a legitimação do Estado, tendo em vista que suas ações não serão reflexo de decisões apenas do executivo, mas terão o respaldo da população em geral. As decisões tomadas em conjunto são melhor aceitas por todos. A participação favorece ainda o manejo da crise fiscal do Estado por seus representantes, pois permite a negociação entre os diversos segmentos sociais das prioridades para a alocação dos escassos recursos públicos.



Dificuldades da participação

Apesar das vantagens que apresenta, a participação da sociedade nas decisões tomadas pelo Estado também enfrenta dificuldades para sua concretização. No Brasil, a primeira delas é estrutural e está ligada à formação institucional e cultural do país. Este se constituiu primeiro em Estado, para só depois transformar-se em nação, não havendo qualquer envolvimento da população na formação desse Estado. A partir daí, desenvolveu-se a tradição de primeiro as decisões serem tomadas em nível estatal e só depois comunicadas à sociedade. Essa tradição, aliada a anos de autoritarismo, deixou as elites dirigentes como também a burocracia estatal, pouco afeitas à intervenção da sociedade em suas decisões. Por outro lado, essa situação impediu que a sociedade desenvolvesse uma experiência com relação à participação nas decisões de governo, principalmente a participação institucionalizada.

A formação cultural do povo brasileiro também parece contribuir para as dificuldades quanto à participação, pois os primeiros portugueses que aqui chegaram eram aventureiros em busca de riquezas, sem qualquer interesse ou experiência com relação à organização da população. Diferentemente da sociedade americana, por exemplo, formada em sua maioria por imigrantes europeus, perseguidos religiosos ou políticos, que chegavam ao novo mundo em busca de um lugar para viver e trazendo consigo uma tradição de organização e de luta por direitos¹.

¹Em seu livro *Democracia na América*, Tocqueville elogia a participação da população americana nas decisões de governo, chegando a escrever que o povo reina no mundo político americano como Deus reina no Universo.

Decorrente dessas dificuldades estruturais, vamos encontrar a resistência que apresentam muitos membros dos poderes do Estado em aceitar a participação, por não quererem abdicar do poder de tomar as decisões que quiserem e quando quiserem, tentando a todo custo fugir do controle e fiscalização da sociedade. Temem que seus papéis à frente do executivo, legislativo ou judiciário percam relevância a partir da intervenção da sociedade em suas decisões. Por outro lado, também como decorrência das dificuldades estruturais, percebe-se, por parte da sociedade, um despreparo em participar na elaboração e implementação das ações governamentais. Esse despreparo é técnico e também político, em termos de articulação, mobilização e capacidade de negociação.

Vale lembrar ainda que um outro fator que dificulta a participação é a diferença entre a disponibilidade dos representantes da sociedade e a dos representantes do Estado para o exercício do processo participativo. Ocorre que o mesmo exige o dispêndio de tempo e trabalho, o que muitas vezes deixa em desigualdade os representantes da sociedade, que não são remunerados em suas atividades, e os do Estado, que ao se fazerem presentes nos espaços de participação estão exercendo atividades profissionais.

4. O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

 *Vá ao glossário* Os espaços institucionais são órgãos colegiados criados pelo Estado para viabilizar a participação da sociedade na definição e controle de suas ações. Eles “podem ter funções deliberativas, opinativas, normativas e fiscalizadoras. Idealmente possuem composição paritária - igual número de membros do poder público e de representantes legítimos dos vários segmentos interessados da população” (Neves, 1994:39). São geralmente denominados de conselhos, plenárias, comissões ou conferências. Nesses espaços, representantes do governo e da sociedade se encontram para tratar da elaboração e implementação das políticas públicas.

Encontramos disposições com respeito à criação de espaços institucionais de participação nas Constituições Federal e Estadual e nas Leis Orgânicas Municipais. Na Lei Orgânica do Município do Recife, por exemplo, encontramos:

Art.145 - O Município criará o Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da criança e do Adolescente.

Parágrafo único - O Conselho referido neste Artigo, de natureza deliberativa e de composição paritária, entre representantes das políticas públicas e das entidades representativas da sociedade, definirá as políticas relativas à criança e ao adolescente, o controle das ações e a aplicação dos recursos previstos no parágrafo único, Artigo 277, da Constituição Estadual.

Uma questão importante com relação ao funcionamento dos espaços de participação é com relação a serem estes deliberativos ou não. À sociedade interessa que eles sejam principalmente **deliberativos**, de modo que as decisões sejam tomadas em conjunto. Um espaço meramente **consultivo**, ainda é um mecanismo de participação, embora promova uma participação distante daquela realmente almejada pela sociedade.

Uma outra questão também importante diz respeito à **paridade** nos espaços institucionais. Esta é fundamental para as decisões deliberativas e consiste em um igual número de representantes do Estado e da sociedade. Em um espaço institucional onde não seja respeitada a paridade, estará faltando desde logo um primeiro requisito para a igualdade de condições nos momentos negociação entre Estado e sociedade.

Apesar das dificuldades enfrentadas, a participação em espaços institucionalizados representa a possibilidade de alterações no interior do próprio aparelho estatal uma vez que enseja a diminuição da autonomia do corpo burocrático. Também permite a apropriação de informações acerca do funcionamento da máquina administrativa, seus reais limites e possibilidades.

Vale observar que, ao nível local, a participação institucionalizada apresenta maior viabilidade, tendo em vista que a esse nível a burocracia é sempre mais visível e permeável ao controle social. É interessante notar também que as demandas dos grandes grupos econômicos ocorrem principalmente na esfera federal, o que facilita a participação da sociedade ao nível local.

Uma das áreas onde mais se tem ampliado a participação social é a que diz respeito aos direitos das crianças e adolescentes. A Constituição de 1988 consagrou muitos de seus artigos à questão das crianças e adolescentes e previu a participação da sociedade nas políticas públicas endereçadas ao atendimento deste grupo. No inciso II, do artigo 203, vem colocado que um dos objetivos da assistência social é o amparo às crianças e adolescentes carentes. O artigo 204 se refere à descentralização e participação da sociedade na área da assistência social:

Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do 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 a as normas 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 e no controle das ações em todos os níveis.

5. A REPRESENTAÇÃO NOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS

A participação social nos espaços institucionais ocorre via representantes indicados por entidades que compõem a sociedade civil. Muitos desses representantes, no entanto, têm pouca clareza quanto à forma como exercer a representação nesses espaços; daí a necessidade de um melhor conhecimento do que seja representação e como ela pode ser exercida.

A representação que ocorre nos espaços institucionais é uma representação política. O cientista político Norberto Bobbio (1993) define esse tipo de representação como “*um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes*” (p. 1102).

Um dos graves problemas enfrentados pela participação nos espaços institucionais tem a ver com a distância que acaba se verificando entre representantes e representados. Os primeiros, muitas vezes, acabam apenas representando a si mesmos, não mais discutindo com seu grupo as decisões que devem ser tomadas. Por mais comprometido que seja com os interesses do grupo que representa, a ausência de discussão entre representantes e representados cria uma deslegitimação do representante e desvirtua a participação.

6. A PARTICIPAÇÃO NA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE

Acreditar na possibilidade de participação da sociedade nas decisões estatais é perceber o Estado não como um bloco monolítico em que aqueles que não detêm o poder tenham que cercá-lo e assediá-lo de fora para dentro como uma fortaleza impenetrável, mas percebê-lo como o resultado de uma relação de forças entre classes e frações de classe. Esse é o pensamento de Nicos Poulantzas que se contrapõe à idéia do Estado-Coisa, totalmente passivo e manipulado pelas classes dominantes. Por outro lado, Poulantzas também não aceita a idéia de que o Estado é apenas o provedor da sociedade totalmente autônomo e acima dos conflitos sociais.

Não se pode negar que o Estado é o organizador dos interesses do bloco no poder e por isso mesmo precisa manter uma relativa autonomia com relação aos interesses de cada uma das classes e frações de classe que compõem esse bloco. Essa relativa autonomia acaba por se estender também às classes dominadas, uma vez que frações da classe hegemônica, em determinados momentos, buscam o apoio de determinadas classes dominadas contra outras frações do bloco no poder.



Vale observar também que, no intuito de manter a hegemonia desse grupo no poder, o Estado busca a desorganização e divisão das classes subalternas e por isso muitas vezes procura fazer de algumas delas classes de apoio. Por outro lado, as classes e frações de classe que compõem o bloco no poder não têm as mesmas contradições com as classes dominadas, o que leva a diferentes atitudes políticas dessas classes e frações dominantes em relação aos dominados. Desse modo, as alianças que são feitas acabam por incorporar alguns interesses das classes subalternas no arcabouço do Estado.

Partindo da realidade do que é o Estado Capitalista, é possível ter também uma postura realista com relação à participação da sociedade nos espaços institucionais. O Estado não é um uma estrutura fechada e impenetrável, mas abriga em seu interior o embate entre as diversas forças que compõem a sociedade, embora seu controle esteja sempre em poder de uma classe hegemônica. Sendo assim, não se pode achar que a participação é impossível ou que a mesma será sempre manipulada pelo grupo no poder, não trazendo resultados concretos para a sociedade. Não se pode, entretanto, ter uma postura ingênua e achar que não haverá resistências de classes e frações de classe no poder com relação à mesma. A participação é possível, mas se for construída pela sociedade todos os dias, e de uma forma realista.

7. CONCLUSÃO

A descentralização do Estado e conseqüente participação social nos espaços institucionais é hoje uma realidade. Está colocada na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios. Vem contemplada também em legislações específicas como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente. Isso porque traz vantagens tanto para o ente estatal como para a sociedade civil. Para a sociedade é um meio de controlar as ações governamentais em todos os níveis e definir políticas públicas que atendam às suas reais necessidades e para o Estado é a possibilidade de controlar sua permanente crise fiscal e conseguir legitimidade.

A ocupação dos espaços institucionais, por parte da sociedade, não se dá de forma tranquila. A maior das dificuldades está ligada à resistência de grande parte daqueles que compõem a máquina estatal em aceitar a sua efetivação. Existe o temor generalizado da perda de poder e de legitimidade. A burocracia estatal teme que a população conheça os meandros da máquina administrativa, que ela procura manter sempre longe da compreensão da sociedade, de modo a tornarem-se imprescindíveis aos olhos do Estado e da população.

Muitos dos que estão à frente do Executivo, por sua vez, principalmente ao nível local onde a participação é mais visível, insistem em não querer dividir o poder da decisão, alegando serem os únicos e verdadeiros representantes do povo, uma vez que foram eleitos pelo sufrágio universal. Essas pessoas esquecem que a marcha da história é irrefreável e que é o momento de deixarmos a democracia meramente representativa por uma democracia também participativa. É preciso entender também que os espaços de participação são instalados pelo próprio poder público e fazem parte do mesmo, sendo constituídos por membros da sociedade e do Estado.

Um outro problema enfrentado pela participação nos espaços institucionais diz respeito à qualificação técnica, disponibilidade e desarticulação da sociedade civil para ocupar esses espaços. Os representantes da sociedade estão na maioria das vezes em desvantagem para debater e negociar com os representantes estatais, por faltar-lhes a disponibilidade dos primeiros, que comparecem aos espaços institucionais nos horários de trabalho. Também, por se ressentirem de conhecimentos técnicos para lidar com questões para as quais, no mais das vezes, os repre-

sentantes do Estado estão melhor preparados. Por fim, a desarticulação das forças sociais dificulta a representação da sociedade nos espaços de participação.

É preciso que se busquem alguns caminhos para superação dessas dificuldades. Com relação ao Estado e sua máquina, é preciso uma mudança cultural no que diz respeito à divisão do poder com a sociedade e esta só virá com o tempo. É necessário, entretanto, que exista uma legislação que garanta a implantação e funcionamento dos espaços de participação. A sociedade, por outro lado, deve estar atenta para pressionar e não permitir manobras que tentem retroceder as conquistas sociais com relação a participação.

Com relação à sociedade, problemas como a disponibilidade de tempo para participar desses espaços podem ser solucionados através da liberação dos representantes sociais de suas atividades, em seus empregos, para que possam participar dos espaços institucionais, como ocorre com os sindicatos, por exemplo. Uma outra estratégia, que infelizmente tem gerado distorções, é a remuneração desses representantes. O problema com a qualificação e a desarticulação já vem sendo minorada através do trabalho desenvolvido por ONGs e outras organizações da sociedade civil.

A representatividade dos representantes da população nos espaços institucionais também necessita ser de melhor qualidade. Esses representantes precisam estar conscientes de que não são representantes de si mesmos, mas do grupo que o indicou. Suas decisões nesses espaços precisam ser discutidas com suas bases. Um aumento na qualidade da representação está ligado a um melhor conhecimento do representante sobre qual seja o seu papel nos espaços institucionais e como deve ser exercida a sua participação no mesmo. Essa problemática está também vinculada a uma maior e melhor mobilização da própria sociedade civil.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Márcio Moreira. *A força do Povo - democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- AMMANN, Safira B. *Movimento Popular de Bairro: de frente para o Estado, em busca do parlamento*. São Paulo: Cortez, 1991.

- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993. v.1 e v.2
- BORDENAVE, Ruan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BRASIL, Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988.
- CENDHEC. *Conselhos Municipais de Direitos*. Recife: CENDHEC, 1993.
- CARDOZO, Ruth. "Movimentos Sociais Urbanos: um balanço crítico". In: ALMEIDA, M.H. e SORJA, B. (org). *Sociedade e política no Brasil pós - 64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1988.
- JACOBI, Pedro. "Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate". In: *Lua Nova*, n. 20. São Paulo: CEDEC, 1990.
- MENDONÇA, Marcelo Teles de. *A participação popular em canais institucionais: a experiência com o Plano Diretor da Cidade do Recife*. Recife: UFPE - Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Mestrado em Serviço social, 1995.
- NEVES, Gleisi Heisler. "Participação popular, mulher e políticas públicas". In: *Revista de Administração Municipal*, v. 41, n. 210. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.
- RECIFE, Câmara Municipal. *Lei Orgânica do Município do Recife*. Promulgada em 04 de abril de 1990.
- SCHEINOWITZ, A. S. *A descentralização do Estado*. Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1993.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. "Orçamento Municipal: A participação da sociedade civil na sua elaboração e execução". In: *Cadernos ABONG*, n. 18. São Paulo: ABONG, 1997.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*. São Paulo: Ed. Nacional, 1969.
- UGA, Maria Alícia. "Descentralização e democracia: o outro lado da moeda". In: *Planejamento e políticas públicas*, n.5, 1991.
- VILLAS BOAS, Renata. "Os canais institucionais de participação popular". In: *Pólis*, n. 14. São Paulo: PÓLIS, 1994.

O CONTROLE SOCIAL E OS CONSELHOS SETORIAIS

Valeria Nepomuceno

Idéias-guia: A partir da Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade nas políticas públicas se dá de modo cada vez mais consistente nos diversos Conselhos deliberativos paritários, vinculados ao Executivo nos três níveis de governo. O texto considera especialmente os espaços institucionais em que se discutem as políticas públicas de saúde, assistência social e educação.

INTRODUÇÃO

O olhar que o mundo dirige para a problemática da criança e do adolescente tem trazido alguns resultados positivos para esse segmento da população. Situações de indignidade, como a do trabalho infantil ou da exploração sexual, em que se encontram meninos e meninas no mundo inteiro, tem ganho maior visibilidade e encontrado pessoas que se interessam em lutar por sua erradicação.

No Brasil, essa nova atitude mundial com relação à população infanto-juvenil, expressou-se primeiro na Constituição Federal de 1988, e posteriormente, no Estatuto da Criança e do Adolescente, considerado uma lei bastante avançada a respeito dos direitos de crianças e adolescentes.

A Constituição de 1988 consagra a doutrina da proteção integral, no Art. 227: a criança e o jovem passam a ser percebidos como seres em desenvolvimento, tanto do ponto de vista físico, quanto psicológico e social, com necessidades que precisam ser supridas nestas três áreas.

O Estatuto incorporou a doutrina da proteção integral; no Título II, trata dos direitos fundamentais da criança e do adolescente: o direito à vida e a saúde; o direito à liberdade, ao respeito e a dignidade; o direito à convivência familiar e comunitária; o direito à educação, à cultura ao esporte e ao lazer, o direito à profissionalização e à proteção ao trabalho. As ações voltadas para a defesa desses direitos, portanto, mantêm íntima relação com as políticas estatais específicas para a saúde, assistência social e educação. Com relação à assistência social, por exem-



plo, o inciso segundo, do artigo 87, do Estatuto, diz que *são linhas de ação da política de atendimento: políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem.*

Já ficou claro para a sociedade civil que as demandas da população só serão eficazmente atendidas pelo Estado se essa população tiver a possibilidade de participar da elaboração das políticas públicas e puder fiscalizar a sua execução. Em resumo, se puder intervir nas decisões tomadas pelos órgãos do Estado, realizando o *controle social* dessas decisões. Isso também atende aos interesses do Estado que terá suas ações legitimadas pela participação da sociedade.

A mobilização da sociedade pela participação nas decisões de governo conseguiu incorporar à Constituição Federal dispositivos que abriram espaço a essa participação, seja em relação à política de atendimento à criança e ao adolescente, seja em relação às políticas de saúde, assistência ou educação. Essa participação social se efetiva nos espaços institucionais, onde representantes da sociedade civil e do Estado debatem e negociam prioridades quanto à formulação e execução das políticas públicas. Esses espaços quase sempre são os Conselhos e as conferências.

Este texto pretende informar sobre os mecanismos que permitem a participação da sociedade nas políticas públicas de Saúde, Assistência Social e Educação tendo em vista sua íntima ligação com as questões da criança e do adolescente. Esses mecanismos serão tratados sempre em nível da esfera federal e municipal, uma vez que em nível federal são traçadas as diretrizes dessas políticas; mas é no âmbito local que se dá a melhor expressão da participação da sociedade.

1. O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS DE SAÚDE



A descentralização e participação da sociedade nas decisões relacionadas as políticas de saúde pública foram viabilizadas na Constituição de 1988 com a criação do Sistema Único de Saúde, ou SUS. Esse sistema foi posteriormente regulamentado pela Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990.

O SUS promove uma descentralização ou distribuição do poder de atendimento das demandas da sociedade, com relação à saúde, nos três níveis de governo: o federal, o estadual e o municipal. No Sistema Único de Saúde, cada uma dessas es-

feras de governo fica responsável pelo atendimento de determinadas demandas da sociedade com relação à saúde, mas as ações passam a ser integralizadas e complementares dentro de um único sistema. Procura-se evitar, desse modo, a distorção que havia em décadas passadas: a responsabilidade pelas ações de saúde eram altamente fragmentadas, fazendo com que, muitas vezes, o cidadão precisasse recorrer a diversos órgãos para tentar resolver o conjunto de seus problemas de saúde.

Os artigos 198 e 200 da Constituição Federal tratam das especificidades e competências do SUS:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

Parágrafo único: O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

A descentralização promovida pelo SUS repassa a maior parte das responsabilidades de prestação dos serviços públicos de saúde aos municípios, daí porque, atualmente, se fala tanto na municipalização da saúde. A municipalização advém do reconhecimento de que é na esfera local de governo que existe uma maior proximidade entre cidadão e Estado, o que permite um melhor atendimento das necessidades deste cidadão, além de facilitar a sua intervenção nas decisões estatais.

O princípio da integralidade contido na proposta do Sistema Único de Saúde procura também assegurar que esta saúde seja conquistada de forma integral, pois saúde não significa apenas ausência de doenças, mas decorre da melhor ou da pior condição de vida do indivíduo, da família ou da comunidade. Boa saúde é consequência também da satisfação de outras necessidades básicas, como trabalho, moradia, alimentação, saneamento básico, educação, lazer e um meio ambiente saudável.

O SUS também estabelece a universalidade no atendimento à saúde, baseado na idéia de que todas as pessoas têm direito à atenção à saúde; e cabe ao Estado garantir as condições para que esse direito possa ser exercido. Assim, os serviços prestados pelo SUS são direcionados a todos aqueles que necessitarem, sem que para isso tenham que despendar qualquer recurso.

Um dos grandes avanços do Sistema Único de Saúde, decorrência da descentralização e da participação da sociedade nas decisões estatais, é o chamado controle social. Na medida em que a sociedade intervém nas decisões de governo quanto às políticas de saúde, fiscaliza sua execução e colabora em algumas ações interagindo com o Estado, está realizando um controle social.

Existem dois canais de participação para permitir o controle social das ações de governo, com relação a saúde, que são a Conferência de Saúde e o Conselho de

Saúde. Estes dispositivos estão previstos na Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Em seu artigo primeiro a referida lei dispõe sobre a Conferência e o Conselho de Saúde. No primeiro parágrafo deste artigo encontramos que:

Art. 1º - A Conferência de Saúde reunir-se-á cada 4 anos com representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde.

A Conferência tem caráter consultivo, devendo ser realizada em todas as esferas de governo. É nas Conferências que a população tem a oportunidade de discutir quais são os seus problemas de saúde mais importantes e como gostaria que eles fossem solucionados. As resoluções da Conferência servirão de base para a atuação do Conselho de Saúde.

O segundo parágrafo, ainda do artigo primeiro da mesma lei, refere-se ao Conselho de Saúde dispondo que:

§ 2º - O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo.

Sendo os Conselhos órgãos deliberativos e de fiscalização, é importante que os seus membros tomem conhecimento dos problemas relativos à questão da saúde: recursos existentes para resolvê-los, como e onde estão sendo aplicados, ou como se pretende aplicá-los. Desse modo poderão tomar as decisões corretas. O Estado, por sua vez, não pode se furtar em fornecer as informações necessárias ao desenvolvimento das atividades do Conselho.

É importante ressaltar também que “a representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos” (Art 1º, # 4). Isso quer dizer que nesses dois mecanismos de participação deverá existir uma igualdade entre o número de representantes dos usuários e a soma dos demais representantes. A representação dos usuários não será escolhida pelos

governantes e sim por entidades da sociedade civil, devendo ser diversificada, de modo a contemplar os diferentes interesses e demandas da sociedade.

Na cidade do Recife, a Conferência Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Saúde foram instituídos pela Lei 15.773 de 1993. O artigo primeiro, que trata da instituição do Conselho, dispõe que:

O Conselho Municipal de Saúde instituído pela presente Lei, é órgão permanente de caráter deliberativo e de composição paritária, integrando a estrutura básica da Secretaria de Saúde.

As competências deste Conselho encontram-se relacionadas no Art. 2º:

Art. 2 - Compete ao Conselho Municipal de Saúde, sem prejuízo das atribuições do Poder Legislativo, promover a formulação de estratégias de execução da política de saúde no âmbito do Município do Recife, inclusive nos aspectos econômicos, financeiros e de gerência técnico-administrativa e , especialmente:

I - Estabelecer estratégias e mecanismos de coordenação e gestão do SUS no município do Recife, articulando-as com os demais colegiados em nível federal, estadual e municipal;

II - Traçar diretrizes de elaboração e aprovar os planos da saúde, adequando-os às diversas realidades epidemiológicas e à capacidade organizacional dos serviços;

III - Propor a adoção de critérios que definam qualidade e melhor resolubilidade, verificando o processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área;

IV - Propor medidas para o aperfeiçoamento e funcionamento do SUS;

V - Examinar propostas e denúncias, responder a consultas sobre assuntos pertinentes a ações e serviços de saúde, bem como apreciar recursos a respeito de deliberações do Conselho Municipal de saúde;

VI - Fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e serviços de saúde no âmbito do Município do Recife.

VII - Fiscalizar a movimentação de recursos repassados à Secretaria de Saúde elou ao Fundo Municipal de Saúde;

VIII - Propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde, acompanhando a movimentação e destinação dos recursos;

IX - Estabelecer critérios e diretrizes quanto à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde pública e privada no âmbito do SUS no Município do Recife;

X - Definir critérios para elaboração de contratos e convênios entre o setor público e as entidades privadas de saúde no que tange à prestação de serviços de saúde;

XI - Apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior, sem prejuízo das atribuições próprias da Divisão de Termos e Contratos da Secretaria de Assuntos Jurídicos e Administrativos;

XII - Elaborar seu regimento interno;

XIII - Outras atribuições que venham a ser estabelecidas em lei.

A composição do Conselho Municipal de Saúde está colocada no artigo quarto da 15.773. A redação deste artigo foi posteriormente alterada pela Lei 16.114, de 1995, determinando que o Conselho deverá ser constituído por vinte e quatro membros, onde 50% são de representantes dos usuários; 25% de representantes dos trabalhadores da área de saúde e 25% de representantes dos prestadores de serviços públicos e privados.

Já a Conferência Municipal de Saúde, por sua vez, teve sua criação e objetivos especificados pelo artigo terceiro da Lei 15.733:

Art. 3 - A Conferência Municipal de Saúde realizar-se-a a cada período de dois anos e contará com ampla divulgação e representação da comunidade, tendo como objetivo discutir, analisar e avaliar a execução da política de saúde no âmbito do Município do Recife, e bem assim propor a política, as diretrizes e prioridades de saúde ao Conselho Municipal de saúde (C.M.S.).

PARÁGRAFO ÚNICO - Caberá à Secretaria de Saúde, em conjunto com o Conselho Municipal de Saúde, convocar, organizar e realizar a Conferência Municipal, podendo extraordinariamente ser convocada pelo Prefeito ou através da maioria absoluta dos membros do referido conselho.

2. O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA

A partir da Constituição de 1988, a Assistência Social também ganhou uma nova forma, descentralizada e com participação da sociedade civil. A Lei Orgânica da Assistência veio dar definitivamente à Assistência Social um caráter de política pública, rompendo com o antigo modelo, segundo o qual a assistência Social era entendida como um conjunto de práticas compensatórias por parte do Estado, centradas na caridade e no clientelismo das primeiras damas. A Lei Orgânica da Assistência, LOAS, fruto da mobilização da sociedade civil, veio se contrapor a este modelo, propondo uma Assistência Social com caráter de Política Pública, dever do Estado e direito do Cidadão.

A simples promulgação da Lei Orgânica da Assistência, no entanto, não é suficiente para por fim a anos de aplicação desse modelo paternalista e clientelista. Esse modelo tradicional ainda se faz presente nas esferas estatais, em constante conflito com as novas orientações da LOAS, traçadas em consonância com a Constituição Federal de 1988.

Um exemplo deste conflito se dá com o Programa Comunidade Solidária, que, em sintonia com o antigo padrão de assistência, atua paralelamente à Secretaria Nacional de Assistência Social. Concentrando mais poder, por ser gerido pela primeira-dama e articulando recursos financeiros de vários ministérios, o Programa Comunidade Solidária dificulta a consolidação da Assistência Social como dever do Estado e direito do cidadão. Isso atende à orientação do governo, que defende a redução das responsabilidades do Estado, além de propiciar a manipulação política de recursos que deveriam ser geridos em parceria com a sociedade, através do Conselho Nacional da Assistência Social.

O Programa Comunidade Solidária não só alimenta as relações com o primeiro-damismo, como adota uma descentralização paralela à LOAS, pois faz gestões diretamente com os Municípios fragilizando a gestão regional da Assistência Social através das Secretarias de Estado. (Sposati, 1997: 19)

Um dos grandes avanços da nova concepção de Assistência Social deflagrado na Constituição Federal de 1988 é a descentralização e participação da sociedade nas ações governamentais de Assistência Social. Essa nova diretriz vem colocada no artigo 204 da Magna Carta:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do 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 normas 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 e no controle das ações em todos os níveis.

A Lei Orgânica da Assistência regulamentou a participação da sociedade nas Políticas de Assistência Social nos artigos 16, 17 e 18, criando os **Conselhos de Assistência** nas três esferas de governo. Esses conselhos são instâncias deliberativas e de composição paritária entre governo e sociedade civil. Vejamos o que diz o artigo 16 da LOAS:



As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil são:

I - O Conselho Nacional de Assistência Social;

II - Os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - Os Conselhos Municipais de Assistência Social.

No artigo 17, a LOAS institui o Conselho Nacional de Assistência Social estabelecendo que é responsável pela Política Nacional de Assistência Social e que seus membros terão mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução.

O parágrafo primeiro, ainda do artigo 17, especifica que o Conselho será composto por dezoito membros onde nove serão representantes governamentais e nove, representantes da sociedade civil. No inciso II, deste artigo fica definido como serão recrutados os representantes da sociedade civil:

9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de Assistência Social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

No artigo 18 são elencadas todas as competências do Conselho Nacional de Assistência Social. São especialmente importantes as seguintes: “*zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social*” (inciso V), e “*apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo Governo Federal*” (inciso VII).

Em nível municipal, na cidade do Recife, a Lei 15.893/94 instituiu o Sistema Municipal de Assistência Social. Essa Lei foi posteriormente modificada pela Lei 16.093/95.

Art. 5º - Fica instituído o Conselho Municipal da Assistência Social - CMAS, de que trata o Artigo 142 da Lei Orgânica do Recife, será responsável pela formulação, controle, acompanhamento e fiscalização da política Municipal de Assistência Social, de acordo com as diretrizes emanadas desta Lei e da Lei Federal nº 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS).

O artigo 6º que trata da composição do Conselho também foi modificado. O Conselho passou a ter doze membros distribuídos da seguinte maneira:

- Três representantes do Poder Executivo indicados pelo Prefeito
- Três representantes do Legislativo indicados pelo Presidente da Câmara Municipal
- Seis representantes da Sociedade Civil, escolhidos em assembléia geral.

Uma das competências do Conselho será convocar a cada dois anos a Conferência Municipal de Assistência Social, que deverá avaliar a situação da Assistência Social no Município e propor medidas para o seu aperfeiçoamento (Art. 7, XIII).

3. O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

No Brasil, as condições precárias em que se encontra o sistema educacional tornam ainda mais premente a participação social na definição e implementação da política educacional. Essa possibilidade surgiu com o artigo 204 da Constituição Federal de 1988 que fala em uma gestão democrática de ensino. Posteriormente a Lei 9.131/95 institui o Conselho Nacional de Educação que é ratificado pela Lei 9.394/96, a chamada Lei de Diretrizes e Bases.

De acordo com dados coligidos pelo MEC e IBGE a taxa de escolarização de crianças e adolescentes no Brasil tem aumentado. Isso não quer dizer que **tenha atingido** níveis satisfatórios pois se comparadas com outros países as **taxas de escolarização** brasileiras estão bastante atrasadas.

Apesar do crescimento das taxas de escolarização, para as crianças e adolescentes do Brasil persistem problemas como altas taxas de repetência e de evasão escolar. As causas desses problemas são apontadas por Rizzini (1992):

Ausência de condições sócio-econômicas para se manter na escola; mudanças freqüentes de domicílio em razão da instabilidade de trabalho dos pais; ingresso precoce do menor no mercado de trabalho; inadequação da escola à clientela e estabelecimento de padrões avaliativos que discriminam e estigmatizam principalmente os alunos pobres.

Essas precárias condições em que se encontra o sistema educacional brasileiro fazem com que se torne ainda mais importante a participação da sociedade na definição das políticas para este setor. O controle exercido pela população pode significar melhor aplicação dos recursos para o setor, além de garantir transparência para a sociedade da real ou fictícia atenção que o Estado refere estar dispensando à educação em nosso país. Essa transparência pode propiciar uma maior pressão da sociedade civil com relação a melhores condições de ensino aprendizagem para nossos alunos.

A participação da sociedade nas políticas públicas de educação está prevista na Constituição Federal, no inciso VI, do artigo 206, que refere ser um dos princípios do ensino a **"gestão democrática do ensino público, na forma da lei"**. Esse dispositivo constitucional possibilitou a criação de Conselhos e Conferências de Educação em nível nacional, estadual e municipal. Esses órgãos irão traçar as diretrizes das políticas de educação nessas esferas de governo.

A lei que regulamenta os dispositivos constitucionais com relação à Educação é a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB. Diferentemente da Lei 8.142, que regulamenta a participação no SUS, por exemplo, e cria conselhos nos três níveis de governo, a Lei 9.394 trata apenas do Conselho Nacional de Educação, deixando para as outras esferas governamentais a instalação de seus respectivos conselhos. Na verdade, a LDB apenas ratifica a criação desse Conselho que já fora

normatizado pela Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, que por sua vez altera dispositivos da Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Vejamos o que diz o artigo primeiro da 9.131:

Os arts. 6º, 7º, 8º e 9º da Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem.

Parágrafo primeiro: No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem.

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

No Município do Recife, a criação do Conselho Municipal de Educação encontra-se previsto na Lei Orgânica, artigo 135. Posteriormente, a Lei 15.547/91, que instituiu o Plano Diretor da cidade, trata mais detalhadamente do Conselho Municipal de Educação e da Conferência Municipal de Educação em seu artigo 134, que diz o seguinte:

O Conselho Municipal de Educação será organizado de maneira a assegurar seu caráter público, mediante constituição democrática e autonomia em relação ao Poder Executivo e às entidades mantenedoras das escolas particulares, competindo-lhe:

I - apreciar, em primeira instância, o Plano Setorial de Educação do Município do Recife, elaborado de forma participativa pela Secretaria Municipal de Educação, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição federal e estadual, na Lei Orgânica do Recife, na Lei das Diretrizes e Bases da Educação, nesta Lei e em outros dispositivos legais pertinentes;

II - propor metas setoriais de desenvolvimento, buscando a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar em todos os níveis;

III - acompanhar e avaliar a execução do Plano Setorial de Educação do Município;

IV - adequar as diretrizes gerais curriculares estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação às especialidades locais.

Parágrafo primeiro. A Lei definirá a organização, o funcionamento, critérios de representação e segmentos sociais representados no Conselho Municipal de Educação.

Parágrafo segundo. A Conferência Municipal de Educação, a ser realizada periodicamente com ampla participação de entidades representativas da sociedade, dos poderes legislativo e executivo, professores servidores e estudantes da rede municipal de ensino, atuará visando à avaliação da educação no Município do Recife e proposição de diretrizes e políticas para o setor.

É importante ressaltar que o próprio Conselho deve seguir as orientações da Conferência Municipal de Educação “*instância de gestão participativa*” de que trata o artigo 134; parágrafo 2º da Lei Municipal nº 15.547/91”.

No artigo terceiro da Lei 16.190 está colocada a composição do Conselho Municipal de Educação: catorze membros com mandato de quatro anos, renovável por igual período. Respeitando o princípio da paridade, sete representantes serão indicados por órgãos públicos e sete pela sociedade civil. Entre os representantes de órgãos públicos cinco provêm da Prefeitura sendo um deles o Secretário municipal de Educação, um da Câmara Municipal, um de centro de Educação de Estabelecimento público de Ensino e Pesquisa na área educacional sediado no Município. Representam a Sociedade Civil: um professor da rede municipal e um da rede particular de ensino, indicados pelos respectivos sindicatos, um representante das escolas comunitárias conveniadas, um representante dos grêmios estudantis, um representante dos pais de alunos, um representante das organizações não-governamentais voltadas para o fomento e assessoria educacionais, atuantes no Município e um representante do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais - SINDSERPE

4. CONCLUSÃO

Para garantir uma real participação social na definição e implementação das políticas públicas, não basta a lei escrita no papel: é preciso superar os obstáculos que a todo momento tendem a entravar o processo participativo, levando muitos a descreditarem nele: a desmobilização da sociedade civil; a pouca qualificação dos representantes da sociedade para participarem e a resistência de setores do Estado em viabilizar a participação.

O controle social só será realmente exercido com a mobilização da sociedade para ocupar os espaços de participação e para pressionar o Estado no respeito às decisões tomadas nesses espaços. Além do que é preciso também que os representantes da sociedade civil se capacitem para essa participação. Estes devem adquirir o máximo de conhecimentos relacionados à política pública em questão, para terem condições de discutir com os representantes estatais. Cabe às organizações não governamentais um importante papel visando essa formação de pessoal.

O controle social precisa ser exercido de uma forma realista. A burocracia estatal não aceita facilmente a dividir com a sociedade o poder de decidir e o discurso do executivo com relação ao apoio à participação social, muitas vezes não passa de falácia. A participação é uma conquista que precisa ser construída a cada dia.

5. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*: Lei 8.069/90. Recife: Conselho Municipal da Criança e do Adolescente da Cidade do Recife, 1996.

BRASIL. Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e da outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 8 nov. 1995. Seção 1.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

CADERNOS ABONG. "Conjuntura, Assistência Social e Seguridade Social". São Paulo: Abong, nº 19, out. 1997.

CECIP. *Construindo o futuro: ação e articulação pelo estatuto da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: CECIP, 1997.

CENDHEC. *Educação para todos: sugestões para autogestão*. Recife: Cendhec, 1993.

CRESS. Coletânea de Leis: Lei da regulamentação do A.S., Código de Ética, LOAS, ECA, SUS. Porto Alegre: CRESS, s/d.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1988.

FALEIROS, Vicente de Paula, VOLPI, Mário. *As relações entre Estatuto da Criança e do Adolescente e Lei Orgânica da Assistência Social: proposta preliminar para discussão*. s/d. (mimeo)

RECIFE. *Lei Orgânica do Município do Recife*: promulgada em 04 de abril de 1990. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1990.

RECIFE. *Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife*: Lei 15.547/91. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 1991.

RECIFE. Lei 15.773/93. Institui o Conselho Municipal de Saúde, define o objetivo da Conferência Municipal de Saúde e dá outras providências. Diário Oficial da Cidade do Recife. Recife, 22 jun. 1993.

RECIFE. Lei 15.893/94. Institui o Sistema Municipal de Assistência social e dá outras providências. Diário Oficial da Cidade do Recife, Recife, 10 e 11 jun. 1994.

RECIFE. 16.093/95. Introduz modificações na lei nº 15.893/94, de 10 de junho de 1994, que dispõe sobre a Assistência social no Município e dá outras providências.

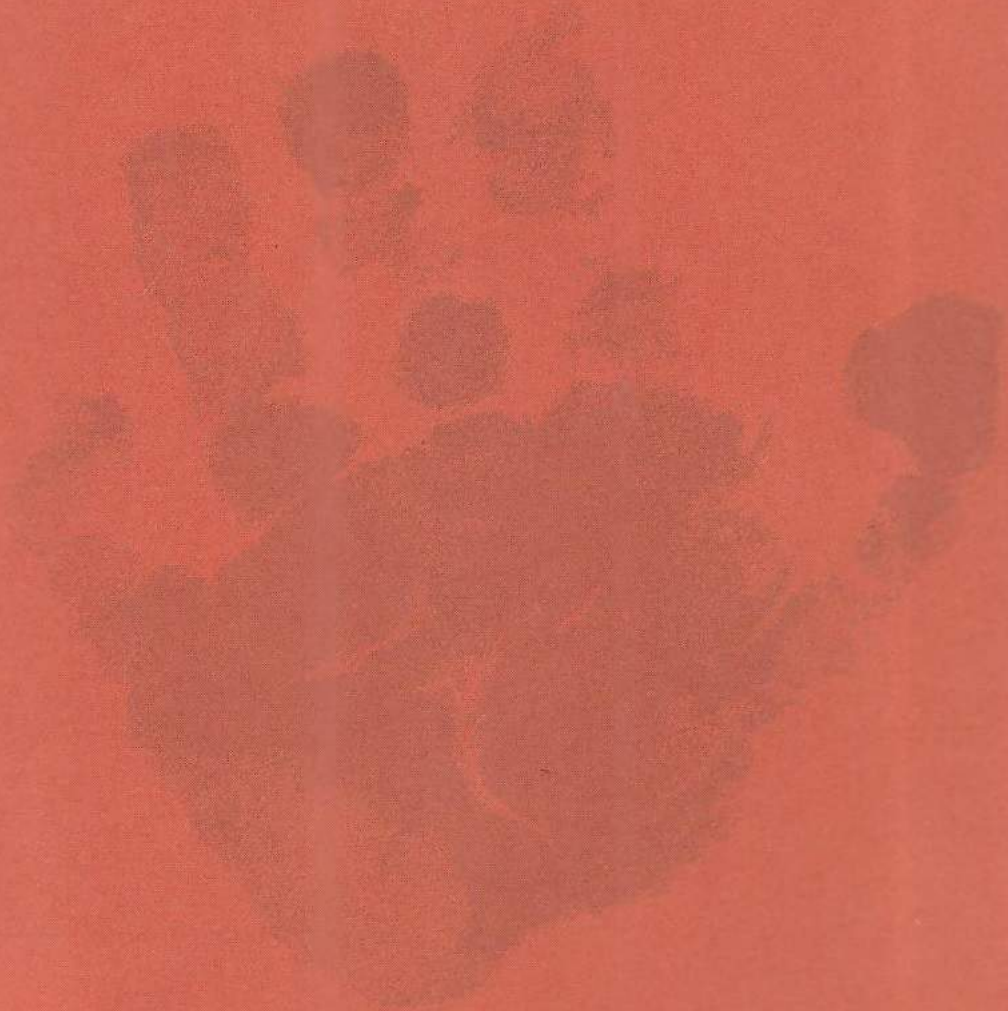
RECIFE. Lei 16.114/95. Altera disposição da Lei 15.773, de 18 de junho de 1993 e dá outras providências. Diário Oficial da Cidade do Recife. Recife, 10 e 11 nov. 1995.

RECIFE. Lei 16.190/96. Dá nova regulamentação ao Conselho Municipal de Educação, de acordo com o artigo nº 135 da Lei Orgânica Municipal e dá outras providências.

RIZZINI, Irene (org.). *A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

MÓDULO VI

TEMAS EMERGENTES



TEMAS EMERGENTES

ABRANGÊNCIA

O presente Módulo se apresenta como um teste para as idéias apresentadas sobre o Sistema de Garantia de Direitos: aí estão retratos da realidade social que envolve crianças e adolescentes, a desafiar a normativa internacional e nacional e o Sistema que se implementa a partir dela. Ele contém cinco capítulos:

1. A condição conjuntural jurídico-social de *crisis* – uma questão de direito
2. A marginalização da infância e da adolescência – a cidadania abortada
3. As drogas – uma viagem longa demais
4. As relações com o mundo do trabalho – adeus, infância!
5. A violência e a exploração sexual – vidas marcadas

A CONDIÇÃO CONJUNTURAL JURÍDICO-SOCIAL DE CRISIS - UMA QUESTÃO DE DIREITO

Wanderlino Nogueira Neto

Idéias-guia: Procura-se aqui sistematizar conceitos em torno da questão das crianças e adolescentes que têm seus direitos ameaçados/violados (desabilitados e vulnerabilizados) e dos adolescentes em conflito com a lei penal (infratores), vendo-os todos como sujeitados a uma condição não substancial mas conjuntural de *crisis*, que é ao mesmo tempo uma categoria sociológica e jurídica. A *crisis* é apresentada como uma situação peculiar à condição de pessoas em desenvolvimento, típica da infância e da adolescência, a ser superada (e não meramente negada e reprimida) no contexto da promoção e da defesa dos direitos.

1. UM NOVO PARADIGMA

Não é mais possível construir-se discursos epistemológicos e político-institucionais, a partir do surrado discurso ideológico de que determinadas crianças e determinados adolescentes são intrinsecamente perigosos, patológicos, anti-sociais, “irregulares”. Ou que são, por outro lado, vítimas, “coitadinhos”.

Quaisquer um deles a serem categorizados, rotulados e dominados/manipulados a partir dessa ótica: **delinqüentes, meninos-de-rua, prostitutas, traficantes, marginais, pivetes, trombadinhas** etc.

Essa postura discriminatória e clientelista implica na possibilidade nefasta de justificar sempre alguma forma de triagem, tutela, atendimento assistencialista, apartação social, institucionalização sistemática ou repressão-penalização de tais crianças e adolescentes (quando não, chegando ao absurdo da eliminação pura e simples ...!).

 *Vá ao
glossário*

Com a Convenção sobre os Direitos da Criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente - teve-se que construir um novo paradigma epistemológico e político-institucional e adotar uma nova maneira de encaminhar soluções – promovendo-se

 *Vá ao
glossário*

os direitos desse público-alvo (política de atendimento ou garantia de direitos) ou defendendo-lhes seus direitos (acesso aos espaços público de exibibilidade de direitos, como os da justiça), no bojo de um Sistema de Garantia de Direitos.

Antes de tudo, estas crianças e estes adolescentes malsinadamente estigmatizados e rotulados são pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos - que se apresentam ou como credores de direito ou como passíveis de alguma forma de responsabilização jurídica por seus atos.

Deste modo, o atendimento de suas necessidades básicas e de seus desejos há que ser visto, estruturalmente, como um **direito**, com possibilidades de **exigibilidade real**, como qualquer outra criança ou adolescente. Para tanto, há que se lhes garantir, efetiva e coercitivamente, serviços/atividades e programas/projetos das políticas institucionais e sociais, de modo geral. Não podem ser discriminados só porque os rotulamos como isso ou aquilo, isto é, não os podemos afastar desses serviços e programas estruturais, fazendo-os se contentar apenas com atendimentos específicos ... “serviços marginais para pessoas marginais”

2. UMA CONJUNTURA JURÍDICO-SOCIAL DE “*CRISIS*”

Mas, a característica maior desse público-alvo é serem **crianças e adolescentes em crise**, isto é, **viverem uma determinada conjuntura jurídico-social de *crisis***.

O que significa que a maior característica desse público-alvo reside na condição datada, momentânea, **conjuntural**, de terem seus direitos ameaçados e violados ou de se colocarem em conflito com a lei. Conjunturalidade, que tem a ver com “situação nascida de um encontro de circunstâncias e considerada como o ponto de partida de uma evolução, de uma ação, de um conjunto de ações” (Aurélio).

Assim sendo, como um verdadeiro *plus*, necessitam que sejam **promovidos e defendidos seus direitos**, que se lhes assegure o “direito de ter direitos”. Necessitam que Estado e a Sociedade reconheçam seu dever de lhes assegurar igualmente o acesso a serviços/atividades e a programas/projetos do que chamamos de Sistema de Garantia de Direitos. Por isso, *crisis* é uma categoria estratégica “jurídico-social”.

Consequentemente, no caso daqueles que têm seus direitos ameaçados ou violados, devem ser considerados como aqueles que necessitam de medidas jurídico-sociais especiais de proteção - como recomendado pelo Comitê das Nações Unidas pelos Direitos da Criança, em Genebra.

E de outra parte, no caso dos autores de atos infracionais, como aqueles que devem ser responsabilizados juridicamente, na medida do seu desenvolvimento, pelo descumprimento dos seus deveres, isto é, pelo seu contraponto à norma e aos direitos da sociedade e dos demais cidadãos.

De qualquer maneira, em qualquer caso, devem ter sua participação proativa sempre assegurada, tanto na vida social em geral, como particularmente no processo de prevenção e combate a todas as formas de discriminação, exploração e violência que sofram, como no processo de responsabilização a que sejam submetidos: isso como decorrência lógica da sua condição de sujeito de direitos, de cidadão.

“Crise” aqui é vista como uma categoria estratégica e não ontológica ou axiológica. Uma adjetivação para aquela criança ou aquele adolescente que é substancialmente sujeito de direitos, cidadão. O conceito de *crisis* carrega em si um sentido neutro, quanto a valorações morais, de Bem ou Mal. É um enfocamento da problemática simultaneamente tanto na pessoa, como no seu contexto.

E como meramente estratégicas, devem ser consideradas quaisquer categorizações de todos as crianças e adolescentes que se encontram nessa situação conjuntural jurídico-social.

Refere-se a ponto de transição, a “fase difícil, grave, na evolução das coisas, dos sentimentos, dos fatos” (Aurélio). Significa um estágio de desenvolvimento, onde se instala um conflito entre as propostas do contexto social e as respostas pessoais. Isto é, um estado, uma condição de vida, onde se estabelece um conflito entre o “velho que insiste em não morrer e o novo ainda não consegue nascer plenamente” (A Gramsci).

A sociedade, seus sistema de regulação social (família, escola, polícia, mídia etc.) e as normas éticas e jurídicas aparecem simultaneamente propondo, em princípio e tese, uma vida baseada nos paradigmas da “superação”, da “integração”, da “inclusão”, do “reconhecimento social”, da “garantia do direito” (o novo). E, ao mesmo tempo, aparecem oferecendo, na realidade e na efetividade, condições de vida firmadas na “negação”, na “dissociação”, na “exclusão”, na “marginalização”, na “violação do direito” (o velho).

3. TIPOLOGIA

Encontram-se em **crise**, por exemplo, crianças ou adolescentes que vivem determinadas situações/condições de **vulnerabilidade social** (perigo e risco social) ou de **desvantagem/desabilitação**, a lhes ameaçarem ou violarem seus direitos. Para facilitar o reconhecimento dessa condição de *crisis*, poderemos elencar exemplificativamente a seguinte tipologia:

- a guerra e outras formas de violência organizada/sistemática ou massiva (“extermínio”);
- a AIDS-HIV;
- o desrespeito à diversidade sexual (homossexualismo, p. ex.);
- a violência intra-familiar;
- as deficiências físicas e mentais;
- as sevícias e explorações sexuais;
- a perda temporária ou permanente da família e/ou dos prestadores de cuidados primários;
- a legislação deficiente e os processos/procedimentos jurídicos judiciais-administrativos abusivos;
- os ajustes econômicos anti-sociais;
- o não-acesso a serviços sociais básicos;
- o trabalho infantil, enquanto exploração econômica e
- as práticas tradicionais nefastas afetando a saúde e a liberdade/dignidade (gravidez precoce, negação de atendimento médico por razões religiosas, atividade doméstica em regime assemelhado ao da semi-escravatura, casamentos forçados, tabus alimentares etc.)
- etc. etc.

Em **crise**, num sentido mais amplo, ainda mais se encontram os adolescentes que estão em conflito com a lei penal, aqueles que, mesmo sendo penalmente irresponsáveis, são juridicamente responsabilizados como **autores de atos infracionais** e como tais sancionados com medidas socio-educativas. Por isso, o Estatuto os coloca também sob sua égide (art. 1º), apesar das diferenças que existem entre

crianças e adolescentes vulnerabilizados/desabilitados e adolescentes infratores, quanto às medidas aplicáveis (aos primeiros medidas protetivas premiais e aos segundos medidas sancionadoras de reciprocidade) e quanto a sua possível responsabilização (os primeiros não responsáveis por suas condutas e os segundos, responsáveis, mas inimputáveis).

A condição conjuntural jurídico-social de *crisis* exige como resposta do Estado e da Sociedade, segundo o Estatuto, que se coloque tal criança e tal adolescente como usuários de uma “política de atendimento de direitos” e como beneficiários de uma privilegiado “acesso à justiça” (Sistema de Garantia de Direitos).

3. A NATUREZA PECULIAR DO CONCEITO DE “*CRISIS*”

O Estatuto da Criança e do Adolescente evitou em seu texto o uso da expressão “situação de risco” que tanto usamos nós, operadores desse diploma legal, em nossas práticas, para categorizar aqueles que se encontram na condição do seu art.98, a justificar a aplicação das medidas previstas no art.101. A tradição dela vem do atendimento no serviço social e muito está ligada ao conceito de exclusão social: “situação de risco de exclusão”. Um conceito puramente criado pela sociologia e pela ciência política. O Estatuto trata essa chamada “situação de risco” sob outra ótica, que complementa a ótica securitária tradicional e típica, mas não a nega.

Encampou o Estatuto a definição dessas situações ou condições de vida, como aquelas que têm seus direitos ameaçados ou violados - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão e abuso dos pais ou responsáveis ou em razão da própria conduta da criança e do adolescente (art.98). Um conceito derivado da “Doutrina Jurídica da Proteção Integral”, que vê um fato ou situação social, como um fato ou situação jurídica também, isto é, condições de vida especialmente difíceis, sob a ótica do Direito. Ótica especial que provoca, por sua vez, uma solução, um encaminhamento peculiar, próprio - uma “proteção jurídico-social” (art.87, V – Estatuto cit.)

O conceito que se pretende aqui aprofundar e sistematizar (*crisis*) é um conceito socio-jurídico, cunhado e construído preliminarmente pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, em seus Encontros sobre “Jovens em Crise”,



realizados em Nova York (USA) e em Salvador (Brasil), em 1997/98, como inferência do texto da Convenção internacional sobre o Direito da Criança e como superação a antigos conceitos firmados mais no atendimento de necessidades que na garantia de direitos.

4. CONCLUSÃO

Qual o sentido prático de se falar nessa condição conjuntural jurídico-social de *crisis*, como categoria estratégica peculiar?

- Definir um público-alvo, com mais especificidade, para ser o usuário do que se apresentou e analisou como Sistema de Garantia de Direitos, sem fazer com essas crianças e esses adolescentes percam sua condição geral de sujeito de direitos e pessoas em condições especiais de desenvolvimento. Isso fazendo, para se dar consequentemente sistemicidade à garantia dos direitos e a proteção integral desse público-alvo, em especial.

O importante é se dar organicidade estrategico-conceitual a situações esparsas que envolvem a infância e a adolescência, como as do **abuso sexual**, da **exploração no trabalho**, do **conflito com a lei**, da **desabilitação/desvantagem**, do **abandono**, da **drogadicção** etc. Importa pois em se dar um basta numa visão primária e muito comum, dessas situações, onde se as vê apenas como “eventos” isolados, desarticulados, aparentes (pontas de um *iceberg*), sem reconhecer-lhes “padrões”.



A MARGINALIZAÇÃO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA - A CIDADANIA ABORTADA

Wanderlino Nogueira Neto

Idéia-chave – Um histórico do uso da expressão “marginalização” é apresentado, com as 2 tendências predominantes. A essência do conceito porém é focada no “desvio à norma e aos sistemas de regulação social”. Mostra-se aqui a relação adjetiva entre a marginalização e a vulnerabilidade social, a desvantagem/ desabilitação e o conflito com a lei. As questões do reconhecimento social (auto-estima) e da reação social são estudadas, como decorrências do processo.

1. HISTÓRICO

E. Park inaugurou o uso da expressão “**marginalidade**” e seus correlatos, articulado com os de anomia e de aculturação, no seu texto “*The marginal man*”, desencadeando uma série de estudos, históricos e sociológicos. Com o passar dos tempos, esse sentido original de conceito operatório, foi se tornando obsoleto.

Atualmente, conceitos derivados de “marginalização” passaram a ser usados, nos discursos ideológicos, epistemológicos e político-institucionais, em dois sentidos aparentemente antagônicos.

Os adeptos da contracultura (*underground*), no período de 68/72, na Europa principalmente, deram-lhe um sentido positivo e o cunharam como um verdadeiro *slogan* ideológico-político, bem longe das preocupações epistemológicas que dominaram o surgimento do conceito.

“Marginalidade” teria a ver, então, com Goddard, Glauber Rocha, “Rei da Vela”, Tom Zé, Raul Seixas, maconha, LSD, *hippies*, Woodstock, amor livre e por aí a fora ...

Em segundo lugar, seu reemprego voltaria também no discurso administrativo oficial e na linguagem corporativa dos profissionais do serviço social e da psicologia social, para designar mais das vezes os pobres, os hipossuficientes e também as diferentes categorias da população sob risco de exclusão social.

“Marginalidade” teria a ver assim com os chamados oprimidos e excluídos, com as classes populares ditas assim, marginalizadas.

Para os primeiros, a marginalização seria resultado de uma opção de vida, em oposição ao “Sistema”, ao *Establishment*: um estado a ser buscado e alcançado, na fruição.

Para os outros, ela seria afligida a uma classe dominada por outra classe dominante, sofrida por alguém determinado e por sua categoria ou grupo social: um processo a ser combatido, na luta.

2. A MARGINALIZAÇÃO EM FACE DA NORMA

De qualquer forma, um ponto se tem como comum e assente: a marginalização leva sempre a um **distanciamento de relação às normas** (cfr. Lagree e Lew-Fai in “*Pairs et repères. Contribution a l'étude des processus de marginalisation de jeunes*” / Vauresson - Paris).

Seria ao mesmo tempo, uma condenação a esse afastamento e uma busca desse distanciar-se. Um distanciamento que implica em alguém (ou um grupo) se colocar como desviante de relação à norma : nem sempre contra; mas, às vezes, paralelamente – ao lado de ... à margem de ...

Isso se dá quando a norma nada ou pouco tem a ver com o seu destinatário, não reflete suas necessidades e interesses. Quando a **normatização** é puramente heterônima, isto é, dada por outro, a parte e acima, como instrumento hegemônico, isto é, como forma de dominação globalizante. Em resumo: a norma não tendo legitimidade, consequentemente não terá efetividade.

O conceito de marginalização não remete a posições objetivas que os atores sociais ocupam nas relações sociais. Assim, nenhuma criança ou adolescente é propriamente um marginal, nasceu marginal, está fadado a ser marginal e acabará marginal.

Esse conceito, realmente, remete aos processos de “desclassificação” e de “reclassificação” dos indivíduos e grupos, a se movimentarem na estrutura social. Mas, não só a esses processos, de maneira reducionista. Crianças e adolescentes



Vá ao
glossário

assim marginalizados não são apenas “excluídos”, “oprimidos”, “vitimados”. Não são apenas potenciais usuários de uma política social assistencial reinclusora, promocional, garantidora de mínimos sociais.

Isso ... E mais que isso ...! São candidatos à inclusão em um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: a eles se deve uma atenção integral através uma “política de atendimento de direitos” e um privilegiado “acesso à justiça” (*ex vi* Estatuto da Criança e do Adolescente). Seus direitos devem ser promovidos e defendidos (sob inefastável controle social externo) de maneira especial, nos espaços públicos institucionais e através dos mecanismos especiais (medidas administrativas e ações judiciais) desse Sistema de Garantia de Direitos.



3. UM PÚBLICO PREFERENCIALMENTE MARGINALIZADO

Esta marginalização acontece atingindo, mais das vezes (mas nem sempre ...), crianças e adolescentes em “condição conjuntural jurídico-social de *crisis*”, onde incluídos estão

- crianças e adolescentes, em **desvantagem social** (*handicaps*, tais como os portadores de necessidades especiais, os negros, os soropositivos, por exemplo);
- crianças e adolescentes **vulnerabilizados** (em situações de risco ou perigo pessoal e social, como os abandonados, abusados sexualmente, drogadictos, inseridos ilegalmente no mundo do trabalho, por exemplo); ou
- adolescentes em **conflito com a lei penal** (os infratores).

A marginalidade, nesses casos, vem como uma questão “adjetiva” e não “substantiva”. Um *plus* que se acresce, algumas vezes, à condição de *crisis* em que se encontram determinadas crianças, determinados adolescentes, com seus direitos ameaçados ou violados. Uma decorrência comum, mas não automática e universal: meninos e meninas em desvantagem social, vulnerabilizados ou em conflito com a lei penal acabam com muita frequência marginalizados; considerando-se as típicas dificuldades desse processo de transição, de desenvolvimento traumático, que é a “condição conjuntural jurídico-social de *crisis*”.

4. MARGINALIZAÇÃO, RECONHECIMENTO SOCIAL E AUTO-ESTIMA

A marginalização marca o relacionamento das crianças e adolescentes em desvantagem e em risco pessoal ou social e os adolescentes infratores (*crisis*) com a ordem social e muito particularmente com os **sistemas de regulação social**. Marca o relacionamento dos meninos maltratados, drogadictos, prostitutas e michês, gays, travestis, funkeiros, grafiteiros, explorados no trabalho, traficantes, deficientes físicos, meninos-sem-teto, delinqüentes, mendigos, cheiradores-de-cola, soropositivos ... de qualquer um deles com a família, a justiça, a polícia, os conselhos tutelares, as igrejas, a escola, os órgãos de atendimento assistencial etc. etc.

Remete igualmente às modalidades de relacionamentos que esses atores mantêm com as **prescrições normativas** que a ordem social gera e veicula, dentre elas particularmente as normas jurídicas estatais, como as leis (por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente).

Esses relacionamentos de composição e/ou de confrontação com os espaços públicos de regulação social e com a norma têm como uma das suas bases a busca constante e insaciada de **reconhecimento social**, já que dialeticamente a marginalização também é opção de vida e não só processo social externo ao marginalizado.

Reconhecimento social esse, que passa pela questão da auto-estima. Um olhar-se no espelho sem sustos ... ou com absoluto pânico!

5. MARGINALIZAÇÃO E REAÇÃO SOCIAL

Consequentemente, a marginalização gera relacionamentos que resultam em afirmação e rejeição da parte desses atores, simultaneamente. Como num procedimento que se poderia caricaturar, no dizer do menino: - *"Já que seu mundo não me aceita, eu crio um mundo a parte que me aceita, onde sou o bom ...!"*. E que se completaria com a resposta da ordem social a ele: - *"Já que você nega meu mundo, eu o destruo ... cambada de marginal!"*

A marginalidade, em conseqüência disso tudo, gera **rotulação**, estigmatização. O dar nomes é uma forma de dominação e de apropriação do outro: pivete, menino-



de-rua, vagabundo, veadinho, negrinha, “paraíba”, “baiano”, puta, piranha, aleijado ... marginal!

A marginalidade é imposta pela estrutura social, pelo sistema socio-econômico-político. E ao mesmo reconhecida e trabalhada pelo marginalizado, que se assume como tal e responde como tal, distanciando-se, cada vez mais.

Sob esse prisma específico, aqui utilizado, a análise da marginalidade reinvia a esse tema largamente explorado da “reação social”, inicialmente informal-difusa da sociedade e comunidade, depois formal-institucional do aparato estatal.

Reação social que além do mais, numa linha de radicalização, pode se tornar inclusive “desviante e marginal”, arbitrária e violenta: os “arrastões”, as institucionalizações ilegais, os procedimentos abusivos, as torturas, os banimentos, o extermínio ...

Reação pela qual os comportamentos que se distanciam das normas prevaletentes nos seus ambientes são reprovados, rotulados-estigmatizados, condenados à vindita social, quando não expurgados.

Aí estão os novos hereges. Os novos leprosos. As “Genis” da música de Chico Buarque, contra as quais se joga pedra e o que mais for ...

Por isso, quando se enfrenta a questão da relação entre marginalidade e reação social, urge se considerar a lógica e a prática dos atores envolvidos. A perspectiva do marginalizado em face da norma e do sistema de regulação social dos quais se distancia e em face inclusive dessa reação social decorrente de tal distanciamento.

E igualmente a ótica dos aparelhos de repressão, dentro dos sistemas de regulação social, em face da marginalização e do marginalizado.

Isto é, importa em se considerar o itinerário socio-biográfico do marginalizado, em seu estado conjuntural de crise, de credor de direito. A maneira pelas quais avaliam sua capacidade de operacionalizar suas normas pessoais de referência e/ou as normas do seu meio próximo circundante, a maneira pela qual ele representa os diferentes sistemas de interação aos quais ele é confrontado, as modalidades pelas quais participa disso que, acima de tudo, a criança e o adolescente marginalizado e operadores do sistema de regulação social encaram como um jogo, sem empates.

Quando se enfrenta questões, por exemplo, como as dos “garotos michês” e das “garotas de programa” na exploração sexual-comercial e a dos “aviõesinhos” no narcotráfico - importa levar-se em conta a lógica peculiar deles, as suas especiais necessidades sexuais e financeiras, a normatização socionômica dos seus guetos e o papel desclassificante / reclassificante, normatizador e sancionador/protetor de seus pais e parentes, de policiais, de juizes e promotores, de seus advogados, de professores, dos namorados e companheiros, do cafetão, do pai-de-rua, do bicheiro, do traficante *etc.*

Esse público infanto-adolescente deve ter seus direitos assegurados e deve ser integralmente protegido, pelo Sistema de Garantia de Direitos proposto pela Convenção dos Direitos da Criança e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, preliminarmente. E deve mais ser chamado a “superar” essa condição de vida, considerada marginal. E não apenas moralisticamente a “negá-la”.

Um menino ou uma menina que vivia da prostituição, deixando essa prática de vida, mesmo sendo protegido integralmente e tendo garantido seus direitos, não poderá ter uma vida sexual igual a de um outro adolescente de sua mesma idade, mas que não viveu essa situação de marginalidade, de exacerbação dos seus desejos e necessidades: terá a partir de agora novas exigências sexuais que precisam ser consideradas. Nem tão pouco a ele se poderá oferecer algum tipo de posto de trabalho rotineiro, repetitivo, desprazeroso, que lhe renda tostões e sem perspectivas de crescimento, de trazer-lhe reconhecimento social acima do padrão médio pequeno-burguês.

Outros apelos devem ser feitos aos operadores do sistemas de regulação social, em linha semelhante, *mutatis mutandis*.

6. DINÂMICAS LOCAIS E REDES DE PERTENÇA – GANGUES & GALERAS

Para que se entenda a mecânica da marginalização daquelas crianças e daqueles adolescentes em crise e para que se possa superá-la de alguma forma, um outro ponto é primordial um ponto: as **dinâmicas locais** (familiares, vicinais, comunitárias, grupais p. ex.). Elas devem ser consideradas como um elemento constitutivo das práticas das crianças e dos adolescentes.

Assim sendo essas dinâmicas locais participam também do processo de marginalização, quando afetam esse segmento social, inclusive produzindo um discurso ideológico justificador ou repressor das práticas infanto-adolescentes, especificamente das práticas da marginalidade.

Essas dinâmicas locais devem também ser consideradas e valorizadas em todo e qualquer processo de integração social de tais crianças e adolescentes e no desenvolvimento de todo e qualquer programa público de atendimento, como se verá adiante.

Os meninos e meninas dos meios populares se interessam por sua coletividade próxima (favela, cortiço, invasão, escola, rua e praça, clubes etc.) e têm valia para ela. Isto é, conhecem os princípios sob os quais essa coletividade repousa. E são susceptíveis de levar em conta, na elaboração de suas estratégias de sobrevivência, as prescrições que ela impõe, na medida em que eles participam de **redes de pertença** (“rede de relações entre pares”), que são estáveis, localizadas, dimensionáveis, concretas, efetivas.

Os meninos e meninas das classes ascendentes igualmente acabam se guetificando e super-valorizando sua “ilha da fantasia” (condomínios fechados, clubes, academias etc.), elaborando estratégias de sobrevivência em outro sentido, temerosos com o vasto oceano de miséria; participando também de uma rede tal, própria e fechada, responsável por outras formas de prescrições, também.

Estabelecem, todos, em geral, estratégias de confrontação e/ou cooperação. Ou para evitar sua exclusão, apartação e eliminação (os primeiros) ou para evitar a perda do seu *status quo* e sua possível eliminação também (os últimos) Ambos, estabelecem estratégias, no fundo, para negociar sua ascensão crescente e construção de uma hegemonia social, enquanto direção e dominação social prevalecente, na medida do possível ... e do aparentemente impossível.

A exacerbação desses processos de conformação/confrontação com as dinâmicas locais e de integração a sua “rede de relações entre pares” pode criar mecanismos fortalecedores do processo de marginalização da criança e do adolescente e mesmo de “repressão-desviante” (arbítrio e violência institucional) da ordem social e dos sistemas de regulação social, contra eles.

Mas, ao mesmo tempo, ela pode ser uma das saídas num processo de neutralização da marginalização de determinadas crianças e dos adolescentes em crise, que se agrupam.

Por exemplo, uma forma de exacerbação, radicalização desse processo de marginalização citado seria o agrupamento informal: **gangues, galeras, turmas, bandos, guetos etc.**

Esses grupos de pertença (principalmente de adolescentes pre-adultos, de 16/18 anos e de jovens adultos, de 18/21 anos) precisam ser analisados a partir dessa ótica. Aí reside o supra-sumo dos mecanismos da marginalização, no sentido aqui defendido especificamente.

Esses agrupamentos informais são produtores de normas alternativas (de um direito alternativo?!), geradas socionomicamente (na rede de relações entre pares), com nível de efetividade e coercitividade imediata maior que a normativa geral estatal e com potencialidade de atendimento mais real das necessidades e interesses daqueles adolescentes, a partir das suas dinâmicas locais e obviamente da sua própria “rede de relações entre pares”.

Na interatividade entre indivíduo e agrupamento se encontra a possibilidade de sobreviver e resistir, na marginalidade.

A galera e a turma criam um novo “espelho”, onde esse adolescente pode se olhar agora sem susto, elevando sua baixa-estima. O “mundo-lá-fora”, os “outros” e suas “regras” passam a ser “caretas”, isto é, incômodos, obsoletos e perigosos. Um mundo velho a impedir o surgimento do novo, do “radical” ...!

Os funckeiros da favela tal, a “turma” da rua qual, aquela “galera de rock-garagem”, aquele grupo de grafiteiros, os “meninos-de-rua liderados por beltrano, os drogadictos ligados a fulano, determinados michês, travestis e assemelhados etc. etc., passam todos a se sentir fortes e reconhecidos socialmente exclusivamente em seu reduto, em seu agrupamento, que lhes reforçam a auto-estima construída nessa “rede de relações entre pares”. Mas, a reforçar também o sentido de marginalidade

E, a partir desse sentido de pertença ao agrupamento e desse auto-reconhecimento social no seio do grupo marginalizado/marginalizante, se produz uma cultura própria a ser considerada. Uma arte peculiar por exemplo que se torna instrumento operacional da superação da crise vivida pelo adolescente. Mas um instrumento operacionalizador também desse distanciamento da norma e de contestação ao sistema de regulação social. E igualmente de integração mais radical e permanente do adolescente a sua galera, gang etc.

Assim sendo, por essa “cultura marginal” passam também os processos de neutralização da marginalidade e de ascensão social e de reconhecimento social da sociedade como um todo, inclusive do próprio Sistema, antes negado e do qual se desviou o adolescente e sua galera. Essa transformação passa por exemplo, pelo grafite, *hip-hop*, *funk*, *rap*, pagode, quadrinhos, timbalada. E pela moda!

“Não há caminho melhor no processo pedagógico para produzir essa ‘transformação’ do que a introdução dos conceitos e das práticas de arte, cultura, beleza – minha prática no âmbito da educação e da arte leva-me a afirmar que a convivência com a estética é um direito fundamental da criança e do jovem, qualquer seja sua situação existencial” – testemunha Cesare de Florio La Rocca (*Reflexões sobre Liberdade, Direitos e Deveres Humanos* in *Políticas Públicas e Estratégias de Atendimento Socioeducativo a Adolescentes em Conflito com a Lei* – Ministério da Justiça / UNESCO – 1998)

7. UMA TRÍPLICE DANAÇÃO SEM ALTERNATIVA ... “SOLIDÃO, GUETO OU FOGUEIRA”?

Quando se trata de enfrentar a problemática da marginalização da infância e da adolescência (a lhes fazer abortada a cidadania), até o momento, uma dúvida em princípio vem a mente, diante do quadro geral das políticas e das estratégias e ações públicas, no Brasil:

- As crianças e os adolescentes, quando marginalizados e em crise, estarão condenados, sem alternativas, à tríplice danação da solidão, do gueto ou da fogueira?
- Qualquer solução terá que vir numa linha soterista, salvadora, a partir de fora e de cima – como uma outorga, uma salvação, uma redenção, marcada pela sinete do perdão abastardador e alienador? Numa linha puramente assistencialista e tutelar, desconsiderando a condição de cidadania dessa criança e desse adolescente?
- Ou só seria possível uma resposta repressora, violenta e arbitrária do Estado e da sociedade – como ideológica justificativa da repressão à violência de crianças e adolescentes desviantes-marginalizados? Devem eles se tornarem também objeto de incidência do discurso e da prática daquele chamado “desvio institucional”, impu-

tável aos próprios organismos oficiais de regulação social (arrastões, constrangimentos ilegais, torturas etc.).

Há que existir alternativa. Assim, além do atendimento público tradicional pelas políticas sociais (educação, saúde, cultura, habitação e especialmente da assistência social), a marginalização da infância e adolescência em estado conjuntural de *crisis* é uma questão de Direitos Humanos. A ser também enfrentada no âmbito da política de defesa do Estado e do cidadão, como política pública também (isto é, formulada, executada e controlada pelo Estado e pela sociedade civil organizada), especialmente com serviços/atividades e programas/projetos de promoção e defesa de direito.

Para tanto, reconheça-se preliminarmente - antes de qualquer enfrentamento peculiar do processo de marginalização - que se deve tratar esses ditos marginalizados como **crianças e adolescentes em estado conjuntural jurídico-social de *crisis* (desabilitados, vulnerabilizados ou infratores)**. E portanto cumpre que se lhes garantam seus direitos ameaçados/violados ou que se os responsabilize por seus atos infracionais, em conflito com a lei. Crianças e adolescentes susceptíveis consequentemente de medidas de assistência, educação e proteção e de medidas sancionadoras, a depender da situação.

Mas, antes disso mesmo, essencial e substantivamente, é preciso encará-los como **pessoas em condição especial de desenvolvimento** que são ao mesmo tempo **sujeitos de direito**. - antes de lhes aplicarmos qualquer adjetivação. A tentação de fazê-los "cidadãos de segunda classe" é muito grande!

São eles cidadãos, com direitos e deveres. Isto é, criança-cidadão e adolescente-cidadão que precisam de pessoas e grupos, responsáveis pela promoção e defesa do seus direitos à participação, à proteção, ao desenvolvimento e à sobrevivência. Mas, eles próprios também responsáveis por seus atos, por sua vida. Participantes - crianças e adolescentes (todos em geral, ou especificamente em crise ou mais especificamente marginalizados) devem ser considerados como elementos ativos da transformação da ordem social. Protegidos, têm uma autonomia relativa e o exercício limitado de seus direitos.

Não há realmente como escapar à ambigüidade permanente do papel dos pais, dos educadores, dos trabalhadores sociais, dos magistrados, da sociedade, do Estado, quando se trata da marginalização, em face da poderosa carga de preconceito soci-

al que cerca a questão. A tentação de “vitimar” ou de “execrar” ou de “eliminar” se torna sufocante e tolda o senso crítico.

8. OS PERIGOS DO PODER ARBITRÁRIO DA FAMÍLIA, DA COMUNIDADE, DA SOCIEDADE E DO ESTADO

Não é preciso que a proteção do adolescente em crise e marginalizado (“menino-de-rua”, abusado sexualmente, deficiente, traficante, prostituído, soropositivo etc.) se torne exercício de um poder arbitrário da sua família, da sua comunidade, da sociedade em geral ou do Estado.

Não se protege uma pessoa como se protege um pequeno animal feroz e perigoso, esquecendo-se que ele, de qualquer maneira, é um ser que já tem todos os direitos de um cidadão e como tal deve ser tratado; revertendo-se o processo de abortamento da sua cidadania. Apesar de ser uma pessoa com seu desenvolvimento ético-psíquico-físico prejudicado pela condição de *crisis* e com seu reconhecimento como cidadão abortado pela marginalização ...

Eles não precisam de proteção intrinsecamente, mas sim em determinadas circunstâncias, situações, condições, momentos: 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.

9. INDICATIVOS CONCRETOS E PISTAS PARA O ENFRENTAMENTO DA PROBLEMÁTICA DA MARGINALIZAÇÃO, À GUIZA DE CONCLUSÃO

Ainda há muito caminho pela frente para que se desconstrua criticamente todo um discurso ideológico (a partir de sua própria lacunosidade) que mascara o nosso discurso epistemológico e político-institucional. E muito mais caminho para que construa uma prática de atendimento público eficaz e eficiente, que respeite os direitos das crianças e dos adolescentes marginalizados.

A marginalização é uma situação e condição peculiar, com dinâmicas e estruturas próprias, que precisam ser consideradas em nosso discurso e prática.

Tendo-se a marginalização, em resumo, simultaneamente como proposta da estrutura social (marginalizadora) e como resposta do ator (marginalizado) e focando-se a marginalização também duplamente no distanciamento da norma heterônima, inefectiva/ilegítima e na composição/contraposição ao sistemas de regulação social - aí, nesses pontos, se deve ir buscar a solução; a possibilidade de neutralização do processo estrutural marginalizador, com o devido e necessário respeito ao ator-marginalizado.

(A) Em primeiro lugar, importante se torna trazer para o lidar com essas crianças e esses adolescentes nessa situação o sentido da **reciprocidade**.

Uma Sociedade e um Estado, respeitadores das normas éticas e jurídicas e a elas sujeitos, incitam todos os atores sociais (especialmente os marginalizados, por sua própria natureza), reciprocamente, ao respeito à norma. Uma Sociedade e um Estado, mantenedores dos sistemas de regulação sociais (família, polícia, justiça, escola etc.) atidos a procedimentos jurídico-legais, induzem todos os atores sociais (especialmente os marginalizados, por sua própria natureza), reciprocamente, ao respeito a eles próprios.

“O respeito ao direito do outro é o alimento natural de uma eventual generalização de expectativas que leva à construção de um estado de direito. (...) Numa sociedade em que se permite grandes hierarquias e desequilíbrios entre os cidadãos, dificilmente se alcançará a reciprocidade e, conseqüentemente, também será difícil que o direito sirva como instrumento de organização e pacificação social” (Oscar Vilhena” – “*O Princípio da Reciprocidade*” in “*Políticas Públicas e Estratégias de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei*” – Ministério da Justiça / UNESCO - 1998).

Assim sendo, uma estratégia que se firme na valorização, legitimação e efetivação de uma lei determinada e peculiar, como em nosso caso o Estatuto da Criança e do Adolescente, cria uma idéia de “norma-cúmplice” no processo de neutralização da marginalização e de resgate da cidadania da criança/adolescente marginalizado.

E também: uma estratégia que se firme na identificação, registro, divulgação e replicação de determinadas experiências, como referências metodológicas, por seu

maior nível de excelência: Juízos da Infância e da Juventude, Coordenadorias do Ministério Público, Unidades de Integração Socioeducativa, Programas de Liberdade Assistida, Abrigos, Defensorias Públicas, Centros de Atendimento a Drogadictos, Serviços de Proteção a Testemunhas e Vítimas, Delegacias de Polícia, Centros de Defesa de Direitos ou outras ONGs nessa linha etc. etc.

A idéia é de que, mesmo pontualmente, uma norma específica e determinados focos no sistema de regulação social podem ser “aliados” nesse processo. Daí a importância de todo um trabalho de mobilização social em torno do Estatuto, da Convenção e desses serviços ou programas públicos referenciais

(B) Na busca de melhor encaminhamento, não se pode esquecer que um **discurso positivo proativo e propositivo** e as **práticas complexas de substituição** devem ser a melhor forma de apresentar o paradigma da nossa intervenção como “paradigma civilizatório” a ser usado para a avaliação desse atendimento e para a mobilização social.

Um discurso e prática dessa ordem, em oposição ao discurso meramente negativo reativo e proibitório e em oposição às práticas simplistas de erradicação, devem marcar o atendimento nos programas e serviços públicos às crianças e aos adolescentes marginalizados e principalmente o desenvolvimento das estratégias de mobilização social.

A criança e adolescente marginalizados, em si, já carregam uma carga de “negatividade” muito forte, que lhe impõe a ordem social e que acabam assumindo. Importante se torna, então, a focalização estratégica positiva no direito à convivência familiar e comunitária e nas possibilidades práticas de sua exigibilidade, do que se acentuar tanto o abandono, a situação de sobrevivência na rua, por exemplo.

Isso vale, em outro exemplo, de relação à marginalização pela orientação sexual (prostituição, travestismos etc.): “a discussão centrada no abuso sexual não implica no questionamento dos padrões, normas e tradições da sexualidade vigentes na sociedade brasileira; discutir a sexualidade (de crianças e adolescentes abusados) é discutir a cultura e o padrão civilizatório vigente (...); nesse sentido trata-se de colocar na agenda nacional e profissional o direito de todos à sexualidade responsável e protegida” (*Relatório da Oficina de Trabalho do Centro de Referência, Estudos e Ações sobre a Criança e o Adolescente de Brasília* in “*Políticas Públicas e Estratégias*

contra a Exploração Sexual-comercial e o Abuso Sexual Intra-familiar de Crianças e Adolescentes” – Ministério da Justiça / CECRIA – org. Vicente Faleiros / 1998).

(C) Com essa postura positiva, abandonamos também a descrença que nasce do “modelo do dano” (tanto dos atores marginalizados, quanto dos agentes públicos que com eles lidam), em favor da promoção da **resiliência**.

Resiliência, enquanto potencial humano de passar por experiências adversas sucessivas, sem comprometimento da capacidade de superar esses percalços, de fazer bem as coisas e resgatar a própria dignidade.

Promover a resiliência da criança e do adolescente marginalizado significa fazer com que ele consiga construir seu sentido de vida e das coisas, seu lugar no mundo, no presente e, principalmente no futuro.

“A resiliência é um fenômeno psicológico construído e não tarefa do sujeito sozinho; as pessoas resilientes contaram com a presença de figuras significativas, estabeleceram vínculos, seja de apoio, seja de admiração; tais experiências de apego, permitiram o desenvolvimento da auto-estima e autoconfiança” (Cenise Vicente - *“Promoção da Resiliência” in “Políticas Públicas e Estratégias de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei”* – cit.).

(D) Esse fortalecimento do ator em crise e marginalizado forçosamente nos levará ao ponto mais importante nesse processo de extensão da cidadania da criança e do adolescente marginalizados: a promoção da sua **participação proativa** na vida social em geral e particularmente no planejamento e no desenvolvimento das estratégias de sua integração social, fortalecendo neles um sentido de *empowerment*, enquanto potencialização do seu **protagonismo social**.

As crianças e os adolescentes marginalizados não podem ser “massa de manobra”, manipulados por seus próprios marginalizadores. Não podem ser chamados a participar apenas reativamente, como forma de legitimação dessas estratégias e desses serviços e programas, de determinadas políticas em seu favor.

“A quantidade e qualidade das oportunidades de participação na resolução das situações reais influenciam os níveis de autonomia e de autodeterminação que eles serão capazes de alcançar também na vida pessoal, familiar, profissional, cívica, social (...) passa a ter diante de si uma oportunidade de ‘mobilizar’ em favor de

uma causa, em favor de uma vida melhor, em níveis profundos, como uma opção de natureza pessoal, que lhe é fonte de prazer, de gratificação, de sentido de auto-realização". (*"Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei – Reflexões para uma Prática Qualificada"* in Caderno n.01 / DCA-SNDH-MJ / org. Wanderlino Nogueira Neto / 1998).

(E) Por fim, constata-se mais: certas situações persono-sociais justificam o quanto suficiente "discriminações positivas" em favor deles, com **ações afirmativas** que compensem esse quadro maligno desencadeador ou potencializador da marginalização.

Isto é, as situações de negligência, exploração, violência, opressão e particularmente de discriminação, a que estão submetidos, de maneira exarcebada, as crianças e os adolescentes marginalizados, a partir de uma situação ou de desvantagem social (em função da raça, etnia, gênero, sexo, morbidade, pobreza extrema etc.) ou de vulnerabilidade social (exploração sexual, abandono, exploração no trabalho etc.) ou de conflito com a lei (infração)

São plenamente justificáveis e legais, a partir dessa ótica, os serviços/atividades e os programas/projetos em favor **exclusivamente** da população jovem negra, de grupos de soropositivos, de meninas, de portadores de deficiências, de "galeras, gangs e turmas"; criando-lhes oportunidades especiais, facilidade de acesso a serviços públicos, à educação e a postos de trabalho. Igualdade (já dizia Ruy Barbosa) é "tratar desigualmente seres desiguais".

São estas apenas **pistas e indicativos para uma análise da situação de marginalização** que atingem crianças e adolescentes (especialmente os desabilitados, vulnerabilizados e os infratores), cerceando-lhes o exercício da cidadania. Pistas e indicativos para o estabelecimento de estratégias de enfrentamento.

O impossível não há.

AS DROGAS: UMA VIAGEM LONGA DEMAIS

Valeria Nepomuceno

Idéias-guia: Em todas as partes do mundo, meninos e meninas empreendem uma viagem pelo mundo das drogas que acaba sendo longa demais e muitos não conseguem voltar. É o caminho da delinquência, da loucura ou da morte. Resolver o fenômeno do consumo de drogas por crianças e adolescentes é uma tarefa que envolve não só o Estado, mas toda a sociedade. O problema das drogas precisa ser atacado em três frentes: a repressão ao tráfico, a recuperação de drogadependentes e a prevenção.

INTRODUÇÃO

O uso de drogas psicotrópicas, principalmente por crianças e adolescentes, é um dos males deste século que tem inquietado tanto o Estado quanto a sociedade civil. Para o Estado, a escalada do tráfico e consumo de drogas representa gastos com repressão, prevenção e tratamento de drogadependentes. Já a sociedade tem que enfrentar o sofrimento experimentado pelo drogadependente e seus familiares.

Abrir as portas da percepção e perceber outras dimensões da realidade, como fizeram Aldous Huxley ou Carlos Castañeda, com o auxílio de substâncias psicoativas, pode ser uma experiência que traga novos conhecimentos, se bem controlada e com objetivos científicos. Os místicos, os poetas e os loucos, sem o uso de drogas, também rompem a barreira entre o consciente e o inconsciente e conseguem enxergar dimensões da realidade imperceptíveis para a maioria dos mortais. A diferença é que os dois primeiros fazem a viagem de volta, enquanto que o louco não consegue encontrar o caminho e retornar. Muitas vezes é o que acontece com usuários de drogas que acabam psicóticos.

A droga psicotrópica é uma substância que tem ação sobre o sistema nervoso central, gerando dependência psíquica e física. Alguns indivíduos são usuários ocasionais e não se tornam dependentes, donde se conclui que características individuais estão ligadas a dependência psíquica às drogas. A dependência física, no entanto, se estabelece em qualquer indivíduo que consuma de modo continuado uma droga psicotrópica que cause dependência física.

Algumas drogas são consideradas lícitas pois sua comercialização é liberada e seu consumo aceito socialmente: é o caso do fumo, do álcool, dos medicamentos e de alguns inalantes. Outras, porém, são consideradas ilícitas, pois sua venda é proibida e seu consumo reprovado pela maior parte da sociedade, como é o caso da maconha e da cocaína. Citamos essas drogas, pois são justamente as mais consumidas no Brasil. Dependendo da ação que exerçam sobre o sistema nervoso central, as drogas podem ainda ser classificadas como estimulantes, depressoras ou perturbadoras.

Os maiores prejudicados com o consumo de drogas lícitas ou ilícitas, na atualidade, são do grupo das crianças e dos adolescentes. As causas para o problema da droga entre os jovens são mais de uma. Entre as crianças e adolescentes pobres, as condições socio-econômicas são determinantes, pois a situação de miséria enfrentada pela imensa maioria das famílias brasileiras reflete-se diretamente em seus membros menores. Para os jovens de classe média e alta, que têm suas necessidades materiais satisfeitas, o problema das drogas liga-se mais diretamente à ausência de uma estrutura familiar equilibrada.

No Brasil existe uma legislação que se propõe a repressão e prevenção ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes. A Lei antidrogas, no entanto, é polêmica e obscura, não se demonstrando um instrumento eficiente para o que se propõe - que é o combate e a prevenção ao tráfico e consumo de drogas. O Estatuto da Criança e do Adolescente, por outro lado, reconhecido por todos como um avançado instrumento de defesa dos direitos da criança e do adolescente, traz dispositivos que objetivamente se destinam à prevenção do consumo e recuperação de drogadependentes.



1. O QUE SÃO AS DROGAS

De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), droga é qualquer substância que, introduzida no organismo, pode modificar uma ou mais de suas funções. Essas funções podem ser físicas, psíquicas ou ambas. As substâncias que aqui nos interessam são as que agem principalmente sobre o sistema nervoso central, produzindo alterações tanto do ponto de vista físico quanto psicológico. São as chamadas **psicotrópicas**, palavra que deriva de tropismo ou atração pela mente.

Existem diversas classificações para as drogas psicotrópicas e a mais geral é aquela que as divide em *lícitas* e *ilícitas*. Entre as primeiras encontram-se as que são consumidas legalmente e aceitas pelos padrões culturais da sociedade onde seus usuários estão inseridos. As ilícitas são proibidas legalmente e seu consumo não se coaduna com os padrões culturais do grupo social em que seus usuários estão inseridos. Um exemplo do primeiro tipo é o tabaco e do segundo tipo a cocaína.

Uma outra classificação das drogas psicotrópicas é a que toma por base a sua ação sobre o sistema nervoso humano. Nesse caso elas seriam **estimulantes**, **depressoras** ou **perturbadoras**. As estimulantes aceleram o funcionamento do sistema nervoso deixando seu usuário em constante estado de alerta e experimentando sensações de potência e coragem. Provocam alterações em funções orgânicas, como os batimentos cardíacos, a respiração, a pressão sangüínea e a temperatura corporal, bem como a perda do apetite e do sono.

Exemplos de drogas estimulantes são a cafeína e as anfetaminas. A primeira delas é comumente encontrada no café, chás ou refrigerantes e considerada um estimulante fraco. Já a segunda, sintetizada em laboratório, é considerada um estimulante forte. A diferença reside no poder de estimulação inerente a cada uma delas. Não é possível conseguir com grandes doses de cafeína a mesma estimulação do sistema nervoso central que se consegue com pequenas doses de anfetaminas.

As drogas depressoras deprimem a atividade do sistema nervoso central causando sensações de relaxamento e calma. O uso dessas drogas reduzem a insônia e a ansiedade; daí porque são bastante receitadas por muitos médicos. O perigo reside no fato de muitos pacientes passarem a se automedicar, acabando por tornarem-se dependentes dessas substâncias. Nessa categoria vamos encontrar os barbitúricos e benzodiazepínicos como também os derivados do ópio, ou opióides, como a heroína e a morfina. Uma das drogas depressoras mais conhecidas e mais usadas no mundo é o álcool, que, por ser lícita, não sofre qualquer controle. A cola de sapateiro e os solventes, usados principalmente por crianças de rua, também são depressoras do sistema nervoso central.

Há um outro grupo de drogas que apenas perturbam a atividade do sistema nervoso central, e por isso são chamadas de perturbadoras. Essas substâncias têm o poder de provocar alucinações; por isso são também conhecidas como psicodélicas ou alucinógenas. Como enquadradas nesse grupo as mais conhecidas são a maconha e a diletamida do ácido lisérgico ou LSD.

2. DEPENDÊNCIA E TOLERÂNCIA

É preciso que se entenda que as drogas psicotrópicas não são um mal em si. Elas são utilizadas de forma positiva pela medicina no tratamento de distúrbios físicos e emocionais. Uma outra coisa que também não se pode negar é o prazer que a administração de muitas delas pode provocar. O principal problema com a manipulação das drogas psicoativas é a dependência, tanto física, quanto psicológica, que elas podem causar. A dependência física de acordo com Frederico G. Graeff (1984): *“Consiste numa verdadeira adaptação do organismo à presença continuada da droga, de tal forma que sua retirada desencadeia distúrbios fisiológicos, muitas vezes acentuados, cujo sentido é em geral oposto ao dos efeitos farmacológicos da droga”* (p. 99).

Esses efeitos desagradáveis causados pela ausência da substância psicoativa no organismo são conhecidos como síndrome de abstinência. A síndrome de abstinência induz a continuação do uso da droga, uma vez que o drogadependente passa a utilizá-la não mais para sentir prazer, mas para evitar o desconforto da sua ausência no organismo. No caso de opióides como a morfina, por exemplo, após dez horas sem sua administração o usuário da droga experimenta rinorréia, lacrimejamento, sudorese e bocejos. Em seguida, aparecem irritação, inquietude, náusea, vômitos e diarreia, cólicas e piloereção. Esses sintomas só diminuem de intensidade após três dias, podendo levar de sete a dez dias, até desaparecerem por completo.

Na **dependência psicológica**, por sua vez, podem ser observados dois aspectos: o prazer ocasionado pela administração da substância psicoativa ao organismo e as condições de estruturação da personalidade de cada indivíduo. As sensações de poder, calma e tranquilidade produzidos por algumas drogas bem como o acesso a dimensões outras da realidade tendem a induzir a busca dessas sensações, pela repetição. Ocorre, no entanto, que nem todas as pessoas que fazem ou fizeram uso de drogas se tornaram dependentes, donde se conclui que existem indivíduos mais vulneráveis que outros, à dependência de drogas.

Para muitos indivíduos, propensos à drogadependência psicológica, os efeitos conseguidos a partir da administração de substâncias psicoativas ao organismo suprem deficiências de uma personalidade mal estruturada. Determinados indivíduos que não conseguiram ou estão conseguindo um desenvolvimento emocional sadio, muitas das vezes são vítimas de insegurança, angústia, depressão e um grande vazio existencial,

que as torna presas fáceis para a armadilha da dependência psicológica. Vejamos o que nos diz Jandira Masur (1993) a esse respeito: *“O que nas drogas leva à dependência psicológica? Existe um fator de maior importância - o que a droga vem a significar. Que espaços seus efeitos vêm preencher, que ausências de perspectivas elas vêm suprir? Se isto não fosse importante, criar-se-ia o mito da inevitabilidade. Qualquer um que experimentasse psicotrópicos entraria no ciclo da dependência. Não é assim! Muitos experimentam e, porque os efeitos da droga não lhes disseram muito, não repetem a experiência. Ela pode ter sido considerada agradável, mas não representou nada de fundamental.”* (p. 32)

Um outro fenômeno interessante que ocorre com a manipulação de determinadas drogas psicotrópicas é o da **tolerância**. Ele está diretamente relacionado à dependência e consiste na necessidade de administração de doses cada vez maiores, para a obtenção dos efeitos conseguidos com a primeira dose. O aumento gradativo das doses acelera a dependência física e é tão danoso ao organismo, que pode levar à morte.

3. AS DROGAS MAIS CONSUMIDAS NO BRASIL

As drogas mais consumidas no Brasil são *o álcool, o fumo, alguns medicamentos, alguns inalantes, a maconha e a cocaína*. As quatro primeiras são lícitas e podem ser vendidas livremente em qualquer parte do país, enquanto que as duas últimas são ilícitas, sendo a sua comercialização proibida por lei.

O álcool

O álcool é uma das drogas mais antigas de que se tem conhecimento. Obtido a partir da fermentação de substâncias açucaradas, o etanol ou álcool etílico é capaz de provocar dependência física e psicológica. O álcool, apesar de a maioria das pessoas acreditarem tratar-se de uma droga estimulante, é na verdade um depressor do sistema nervoso central. Essa visão do álcool como estimulante decorre da desinibição experimentada por quem toma alguns goles de qualquer bebida alcoólica. Essa desinibição, no entanto, é provocada por uma depressão da capacidade de o indivíduo analisar criticamente a realidade e por isso fazer coisas que normalmente não faria. Podemos dizer que os mecanismos inconscientes de censura ficam atenuados.

O aumento gradativo da presença do álcool no organismo vai aumentando também os efeitos depressores do sistema nervoso central, que passam a se apresentar como falta de coordenação motora, fala pastosa, diminuição do nível de consciência, letargia, sono, chegando até o coma alcoólico.

No usuário crônico do álcool, a ausência da droga no organismo pode provocar uma grave crise de abstinência que se apresenta algumas horas depois da última dose. Esta se caracteriza por tremores nas mãos, suor intenso, mal-estar e o chamado *delirium tremens*, em que a pessoa tem delírios e alucinações, imaginando situações, ouvindo e vendo coisas que não existem.

O fumo

O fumo é outra droga bastante consumida no Brasil e nos outros países do mundo. Originário da América do Sul, conseguiu adeptos em todo o planeta: calcula-se que existem cerca de um bilhão de fumantes. O usuário faz uso do fumo através da mastigação das folhas da planta *nicotiana tabacum* ou através da inspiração da fumaça do cigarro, fabricado a partir das folhas dessa mesma planta. A substância psicoativa do fumo é a nicotina, responsável pela dependência física e principalmente psicológica que o hábito de fumar acarreta.

Estudos demonstram que a ação da nicotina sobre o sistema nervoso central aumenta o estado de alerta, seguido por uma sensação de calma e de um aumento da capacidade de concentração. Por outro lado, a nicotina, aliada a diversas outras substâncias também encontradas no fumo, provoca a diminuição do apetite, náuseas e vômito. O fumo pode provocar ainda irritação das vias respiratórias, aumento do ritmo cardíaco e da pressão sanguínea. O hábito de fumar é responsável por uma grande incidência de câncer e de doenças cardiovasculares entre a população mundial.

Nas mulheres, particularmente, o fumo provoca o envelhecimento precoce, pois antecipa a menopausa e favorece o aparecimento de rugas, dentes amarelados, palidez e ressecamento da pele das mãos. Nas mulheres grávidas, o perigo que o fumo acarreta é ainda maior. As substâncias tóxicas presentes nesta droga atravessam a placenta e atingem diretamente o feto, podendo provocar o aborto, bem como defeitos congênitos no futuro bebê.

O fumo também provoca a chamada síndrome de abstinência, quando seu usuário resolve parar de fumar. Os principais sintomas são: irritabilidade, ansiedade, difi-

culdade de concentração, insônia e dores de cabeça. Ocorre também um significativo ganho de peso. Estes sintomas começam a se instalar algumas horas após o último cigarro e pioram nas primeiras 12 horas seguintes, principalmente à noite.

Os medicamentos

As drogas sintetizadas em laboratório e recomendadas pelos médicos podem ser depressoras ou estimulantes. O uso para outros fins, que não os receitados pelos médicos, e a autoadministração podem levar a dependência física e psicológica.

Entre as estimulantes as mais usadas encontram-se as *anfetaminas* e os *aneroxígenos*. As primeiras são indicadas no combate à depressão e as segundas, como moderadoras do apetite. São utilizadas indevidamente por atletas que desejam melhorar seu desempenho em provas esportivas ou por aqueles que desejam manter-se acordados por qualquer motivo.

O uso abusivo dessas drogas pode causar alteração do estado de consciência, perda de memória, tonturas e perda de coordenação motora. Seus efeitos tanto físicos quanto psíquicos são semelhantes aos da cocaína. Atualmente as anfetaminas e os aneroxígenos são mais consumidos por mulheres jovens que desejam perder peso ou por adultos que, não se achando em condições de solucionar seus conflitos, buscam refúgio nos remédios.

Um outro grupo de medicamentos bastante consumido é aquele formado pelos *benzodiazepínicos* e *barbitúricos*. Essas são drogas depressoras do sistema nervoso central e indicadas no tratamento da ansiedade e da insônia. O uso continuado desses medicamentos, no entanto, provoca entorpecimento da fala, da memória e da razão. Diminuem os reflexos e provocam sonolência. As pessoas que caem na teia da dependência a esses medicamentos são principalmente adultos ansiosos ou pessoas que não conseguem dormir por conta de seus problemas diários. A não solução desses problemas acaba por levá-los ao médico, que prescreve a droga, que vai servir apenas para mascarar dificuldades não superadas.

Os inalantes

Os inalantes são substâncias fabricadas para fins específicos, mas utilizadas por alguns como drogas psicotrópicas. Em décadas passadas, a mais conhecida era a

lança-perfume muito consumida no carnaval. Hoje em dia, é mais comum se observar no período carnavalesco as pessoas utilizando, para ficar “doidonas”, o cheirinho-da-loló, um produto de fabricação caseira, obtido a partir da manipulação de produtos industrializados como o éter e perfumes.

Os inalantes podem provocar dependência física e psíquica. O inalante mais consumido atualmente é a cola de sapateiro. Este produto, encontrado facilmente em casas especializadas, é mais consumido pelas crianças de rua e talvez por isso mesmo, ainda não tenha sido dada uma maior atenção ao problema por parte das autoridades governamentais. Enquanto a cocaína e a maconha são as drogas das crianças e adolescentes ricos, a cola de sapateiro é a droga da criança e adolescente pobre e abandonada.

A cola de sapateiro é utilizada pelas crianças de rua pois é barata, de fácil acesso, capaz de inibir a fome e dar algum prazer à vida miserável que vivem. Os seus efeitos sobre o organismo são devastadores, o que abrevia em muito a vida desses meninos e meninas de rua. Nas intoxicações mais agudas podem causar arritmia cardíaca, lesão cerebral, hepatite, insuficiência renal e perturbações gastrointestinais e estomacais.

A maconha

A maconha é uma droga incluída no grupo das perturbadoras da atividade do sistema nervoso central e extraída do cânhamo, planta originária da Ásia cujo nome científico é *cannabis sativa*. Erva alta, que chega a atingir dois metros de altura é dióica, sendo a planta feminina a que apresenta maior concentração do tetrahydrocannabinol ou THC, substância psicoativa encontrada no cânhamo. Uma variedade da maconha é o haxixe, droga mais consumida no mundo árabe e obtida a partir do extrato resinoso do cânhamo. O haxixe possui efeitos mais potentes que a maconha uma vez que contém uma maior concentração de substâncias psicoativas.

Inicialmente o cânhamo foi utilizado como erva medicinal. Existem registros de sua utilização pelos chineses, egípcios e hindus desde épocas as mais remotas. Era indicada para males que iam desde a constipação intestinal até a malária e doenças ginecológicas. Com o tempo, o cânhamo difundiu-se pelo Oriente médio, norte da África, Europa e as Américas. No Brasil, foi introduzido pelos negros africanos

que aqui chegavam como escravos. Atualmente, o uso do cânhamo por seus efeitos medicinais é restrito, mas suas fibras podem ser utilizadas na tecelagem e suas sementes como alimento para galinhas. O seu maior consumo, entretanto, ocorre como droga psicotrópica.

As folhas e ramos floridos secos do cânhamo constituem o que se chama de maconha. O seu consumo é normalmente feito através da inspiração da fumaça obtida pela queima de suas folhas, em forma de cigarro. Segundo Gikovate (1992) é mais utilizada pelos jovens entre 15 e 17 anos.

Ao que tudo indica, o uso da maconha produz uma acentuada dependência psicológica e uma leve dependência física. A droga começa a fazer efeito logo depois de ser fumada, podendo esse efeito se prolongar por até doze horas. Apesar de também alucinógena, como o LSD, só raramente se observam alucinações e alterações do pensamento.

O que geralmente seus usuários apresentam quando estão fazendo uso da droga é euforia, uma agradável sonolência e relaxamento, confusão mental e distorção da percepção de tempo e espaço. Sabe-se, no entanto, que pessoas que estejam com uma predisposição emocional negativa, podem vivenciar intensa ansiedade ou pânico com o uso da maconha. Indivíduos com uma personalidade mal estruturada podem mesmo entrar em surto psicótico após o uso da droga.

O uso continuado da maconha pode ainda provocar a diminuição da fertilidade masculina, uma vez que afeta o nível de testosterona e conseqüente produção de espermatozóides pelo organismo. Essa fertilidade, no entanto, volta ao normal sempre que cesse a administração da droga. Ainda como efeitos negativos do uso crônico da maconha registram-se a interferência na capacidade de memorização, concentração, reflexos e uma acentuada apatia.

A cocaína

A cocaína é um alcalóide estimulante do sistema nervoso central, que é extraído das folhas de um arbusto, o *erythroxylon coca*, originário dos Andes. A folha de coca é tradicionalmente consumida pelos nativos da região andina, desde muito tempo, como forma de suportar a fome e o trabalho estafante. Essa droga é produzida como um pó branco que pode ser aspirado ou diluído em água e injetado diretamente na veia.

Sendo uma droga estimulante da atividade do sistema nervoso central inicialmente provoca perda da fome e do sono, seguida de euforia, sensação de bem-estar e de aumento de energia. Ao mesmo tempo, ocorrem alterações físicas como o aumento dos batimentos cardíacos, dilatação da pupila, aumento da temperatura corporal, suor e palidez. Os efeitos prazerosos da droga no organismo não duram muito, vindo logo em seguida intensa apatia, tristeza e ansiedade. Com o uso continuado podem aparecer delírios de perseguição e alucinações, que dependendo da estrutura mental de cada um, podem mesmo desembocar em grave psicose.

Em função da forma como é consumida, a cocaína pode ainda ter outras consequências negativas, como perda da sensibilidade olfativa e perfuração do septo nasal, para quem faz uso da droga aspirando pelo nariz. Com o uso injetável é possível contrair doenças infecto-contagiosas como hepatite, doença de Chagas, sífilis e a AIDS.

Existe ainda uma droga derivada da cocaína que é conhecida como *crack*. Esta apresenta-se em forma de cristais que são fumados em cachimbos. Entra no organismo através dos pulmões e atinge o sistema nervoso central mais rapidamente do que a cocaína quando aspirada. Seus efeitos são os mesmos da cocaína, porém muito mais intensos, devido ao seu maior potencial estimulante do sistema nervoso central. A euforia aparece rapidamente como também rapidamente aparecem a ansiedade e a depressão.

4. CRIANÇAS E ADOLESCENTES USUÁRIOS DE DROGAS

O usuário de drogas não tem uma idade específica podendo ser criança, adolescente, adulto ou idoso. Percebe-se, no entanto, que no mundo dos adultos e idosos, além dos medicamentos, o álcool e o fumo são consumidas em maior escala. Já entre os jovens, principais consumidores de substâncias psicotrópicas, além dos medicamentos, do álcool e do fumo são também bastante utilizadas a maconha, a cocaína e os inalantes. Entre as crianças e adolescentes, consumidores de drogas, observa-se ainda uma diferença quanto a sua condição social pois os inalantes, como a cola de sapateiro, por exemplo, são mais consumidos pelos meninos e meninas de rua.

O grupo de usuários que nos interessa neste texto é aquele formado por crianças e adolescentes. A maioria do que se tem escrito sobre o uso de drogas e os prejuízos que causam às crianças e adolescentes parece dar muita ênfase aos aspectos do desenvolvimento físico e psicológico dos jovens, em detrimento de uma visão sócio-política do problema.

Por outro lado, a adolescência é vista por alguns autores, baseados na sua experiência com drogadependentes, como um período de terríveis conflitos onde o adolescente não tem outro comportamento a não ser se colocar contra tudo e contra todos. Existe por certo um exagero nessa linha de pensamento, pois o comportamento conturbado dos adolescentes, felizmente, não é a regra. Sabe-se que a adolescência é um período naturalmete difícil para o jovem, tendo em vista as modificações em sua estrutura física, psicológica e nas suas relações sociais. Essas dificuldades, no entanto, são vividas com bem menos desconforto se o adolescente, já na infância, tiver contado com o carinho e apoio da família para a formação de uma personalidade sadia.

Vale notar ainda que boa parte dos estudos, quando falam dos motivos que levam a criança ou adolescente a fazer uma viagem pelo mundo das drogas, tomam por base o menino ou menina de classe média ou alta. Algumas dessas considerações também valem para as crianças e adolescentes pobres, pois certos aspectos da condição de infantes, independem de classe social. Não se pode negar, entretanto, a influência da condição social de cada um na raiz da procura pelas drogas.

Uma pesquisa realizada pelo Movimento de Meninos e Meninas de Rua, nas cidades de Olinda e Recife, em 1997, levantou informações interessantes sobre o consumo de drogas por meninos e meninas pobres dessas cidades. Dentre os entrevistados, 41,6% viviam em uma família com núcleo conjugal; 22% moravam só com a mãe; 8,9% moravam com os avós; 7,6% tinham as ruas como casa e 3,8% viviam sozinhas.

Dentre as drogas mais usadas pelos entrevistados estavam: fumo, maconha, cola de sapateiro, cachaça, *Rophynol*, artânio, cocaína, *crack*, pico e *tinner*. Perguntados há quanto tempo consumiam drogas, 30,85% responderam fazer uso há mais de um ano; 18,55% disseram consumir há menos de um ano e 19, 20% há mais de cinco anos. Perguntados sobre o que os havia levado a consumir drogas, 49,38% responderam que foi a influência de amigos; 22,96% a revolta; 13,84% o abandono e 4,72% a situação financeira.

Embora, fatores como a revolta ou a influência de amigos, sejam semelhantes aos apontados como causadores do ingresso de crianças e adolescentes de classe média e rica no mundo das drogas, o abandono e as dificuldades financeiras são típicos de crianças e adolescentes pobres. Ademais, as dificuldades socio-econômicas enfrentadas pela família pobre - como desemprego, moradia insalubre e outras -, com toda evidência contribuem para desestruturá-la, influenciando na vida de suas crianças e adolescentes.

Para o jovem de classe média e rica, o peso maior para o contato com a droga parecem ser realmente as dificuldades não assimiladas da adolescência. Faltou o necessário fornecimento de energia afetiva, na infância, para as bases de uma personalidade bem estruturada. A crise da adolescência, que poderia ser facilmente superada aparece em proporções inimagináveis. O apoio da família, em particular dos pais, que faltou na infância, tende a persistir, o que leva o jovem a buscar apoio em um grupo externo e a fugir para o mundo das drogas. Este adolescente, apesar dos recursos materiais disponíveis, tem uma personalidade fragilizada e se sente impotente para enfrentar sua realidade cotidiana. De acordo com Rosa Maria Santos (1997): *“Em outros casos, o consumo de drogas tende a se intensificar, levando o adolescente a desenvolver uma forte dependência do produto. Quando isso acontece, revela-se pessoa insatisfeita consigo mesma, com a vida em geral, com as relações familiares e sociais. A droga, então, entra na vida do jovem como uma possibilidade de fuga das dificuldades objetivas e de satisfação plena, o que fará com que consuma cada vez mais”*. (p. 64)

Costuma-se classificar o usuário de drogas em quatro tipos. O primeiro é o **experimentador**, ou seja, aquele que experimenta mais de um tipo de droga, geralmente por curiosidade, mas que não dá continuidade ao uso. A seguir vem o **ocasional**, aquele que faz uso de substâncias psicoativas, mas só se estiver em um ambiente favorável, sem que tenha com isso problemas em suas relações afetivas, sociais ou profissionais. Outro tipo é o usuário **habitual**, que já faz uso freqüente da droga, embora de forma controlada, mas que já começa a ter problemas por conta do consumo continuado. Por fim, temos o usuário **dependente**, que vive em função da droga, apresenta dependência psíquica e/ou física e ruptura de seus vínculos afetivos, sociais e profissionais.

Não se pode, contudo, desprezar o importante papel desempenhado pela mídia na propagação do consumo de drogas por crianças e adolescentes. A propaganda é feita de forma indireta, quando personagens de filmes e novelas aparecem be-

bendo ou fumando. Em programas de entrevistas, personalidades com penetração no meio infanto-juvenil aparecem muitas vezes fumando, bebendo ou mesmo embriagadas. Segundo Gikovate (1992), mesmo as drogas ilícitas são divulgadas de forma indireta: *“Vários filmes recentes, ou seja, que apareceram nos últimos 20 anos, mostram os “mocinhos”, ou seja, os personagens com os quais os espectadores mais se identificam, fumando maconha. São sempre figuras simpáticas, bonitas, de homens - às vezes mulheres - meio irresponsáveis. São motoqueiros que andam pela vida “sem lenço e sem documento”. São figuras irreverentes, sensuais, e que nos passam sempre a idéia de liberdade. E quantos não terão sido os rapazes que “compraram” essa idéia de que a maconha é a porta de entrada da irreverência, da sensualidade e da liberdade!”* (p. 34)

Para as bebidas alcoólicas e o fumo, a propaganda é feita de forma direta. Apesar das advertências de que o consumo de cigarros provoca o câncer e outras doenças, a propaganda dessas drogas continua sendo veiculada de forma massiva e indiretamente associada ao esporte e à sensualidade. No caso das bebidas alcoólicas, como a cerveja por exemplo, não existe qualquer advertência quanto aos malefícios de seu consumo exagerado.

5. O QUE DIZ A LEGISLAÇÃO

Existe no ordenamento jurídico brasileiro uma lei que se destina a combater o tráfico e o consumo de drogas, além de dispor sobre a prevenção aos mesmos. É a Lei 6.368, de outubro de 1976. Essa lei tem sofrido várias críticas dos estudiosos do assunto, principalmente porque não alude a mecanismos e instrumentos para que possa ser cumprida.

Em seu artigo 4º, prevê que dirigentes de estabelecimentos de ensino e hospitalares deverão adotar medidas preventivas ao tráfico e uso de drogas nas dependências ou imediações de seus estabelecimentos. O não cumprimento deste dispositivo ocasionará a responsabilização penal desses diretores. A lei, entretanto, não especifica as medidas a serem seguidas, levando à aplicação de procedimentos que, muitas vezes, em vez de prevenir, despertam os adolescentes para o uso da droga.



Promulgada sob o regime militar, esta lei trata igualmente o traficante e o usuário de drogas. Em seu artigo 16, comina pena de detenção de seis meses a dois anos e pagamento de vinte a cinquenta dias-multa, para quem adquirir, guardar ou trazer consigo, para uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

A disposição do artigo 16 se contrapõe à orientação segundo a qual traficante e usuário devem ser tratados de forma distinta. O primeiro, que auferir lucro com o tráfico de entorpecentes, deverá ser tratado de forma mais dura, enquanto que o segundo, que apenas faz uso de droga, deverá ser tratado mais brandamente pela lei. Não se trata de descriminalizar o uso da droga, mas de punir o usuário com penas restritivas de direitos, como a prestação de serviços à comunidade, a limitação de fim de semana ou a interdição temporária de direitos.

Uma outra lei que procura prevenir o uso de drogas por crianças e adolescentes é a Lei nº 8069/90 ou Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Em seu artigo 81, inciso III, o Estatuto estabelece que *é proibida a venda à criança ou ao adolescente de produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica ainda que por utilização indevida*. É fácil notar que esse dispositivo não vem sendo cumprido, tal o número de crianças de rua que têm acesso à cola de sapateiro e que a utilizam como droga psicotrópica, por meio de inalação.

Quando trata das medidas de proteção à criança e ao adolescente, no Capítulo II, de seu Título II, o Estatuto dispõe, no artigo 100, que *“Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários”*. No inciso VI, do artigo 101, o Estatuto estabelece que uma das medidas de proteção é a *inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos*.

Existe uma falsa idéia com relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente: a de que essa lei impede que meninos e meninas possam ser punidos, principalmente, com privação de liberdade. Isso faz com que traficantes aliciem menores para seus quadros, prometendo-lhes uma imunidade que não existe. Em seu artigo 112, o Estatuto é bem claro quando estabelece que: *Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:*

I - advertência;

II - obrigação de reparar o dano;

III - prestação de serviço à comunidade;

IV - liberdade assistida;

V - inserção em regime de semiliberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional;

VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

Já no *caput* do artigo 121, quando trata da **internação**, o Estatuto deixa claro que ela constitui medida privativa de liberdade. Desse modo, o adolescente que pratique qualquer ato infracional estará sujeito a punição, inclusive com privação de sua liberdade.

6. CONCLUSÃO

Em todas as partes do mundo, meninos e meninas empreendem uma viagem pelo mundo das drogas que acaba sendo longa demais e muitos não conseguem voltar. É o caminho da delinquência, da loucura ou da morte. Resolver o fenômeno do consumo de drogas por crianças e adolescentes é uma tarefa que envolve não só o Estado, mas toda a sociedade. O problema das drogas precisa ser atacado em três frentes: a repressão ao tráfico, a recuperação de drogadependentes e a prevenção.

Quanto à repressão ao tráfico, faz-se mister uma legislação eficaz, aliada a organismos repressores, dotados de conhecimento técnico e equipamentos adequados. Na recuperação de drogadependentes, a omissão do Estado é gritante, ficando por conta da iniciativa de entidades religiosas e não-governamentais as melhores experiências com a recuperação de dependentes em substâncias psicoativas. Cabe ao Estado criar centros de recuperação de drogadependentes com estrutura adequada e pessoal especializado. Na cidade do Recife, uma das principais dificuldades apontadas pelo Conselho Tutelar é a quase ausência dessas instituições de retaguarda para onde se possa encaminhar os dependentes em drogas, para tratamento.

É com relação a prevenção ao consumo de drogas que a sociedade precisa assumir uma participação mais direta. Cada cidadão interessado no problema precisa se informar sobre o que são e como atuam as drogas, de modo que possam conversar sobre o assunto com os mais jovens, sabendo o que dizem. Deve-se evitar, no entanto, com o usuário de drogas, principalmente adolescentes, posturas professorais ou autoritárias que vai afastá-los, levando-os para mais próximos de outros usuários, que irão reforçar o seu consumo de drogas.

Duas instituições de grande importância na prevenção ao uso de drogas por crianças e adolescentes são a família e a escola. Os pais precisam acompanhar de perto a vida de seus filhos,, para saber que ambientes frequentam, com quem andam e observar qualquer mudança em seu comportamento que apontem para o consumo de drogas. Se o jovem está se deixando levar pelos atrativos da droga é provavelmente porque algo na estrutura familiar está apresentando alguma dificuldade que precisa ser corrigida.

A escola é o primeiro grupo social em que a criança se insere e é na mesma que vai passar boa parte de seu tempo, até à vida adulta. Na escola, a criança e o adolescente vão ainda receber uma série de informações que influenciarão com certeza o seu comportamento. É fácil, portanto, perceber a importância da escola nas medidas de prevenção as drogas. Não basta colocar na lei que é preciso implantar programas de prevenção nas escolas. É preciso que o Estado forneça os meios para uma formação especializada dos membros da comunidade escolar, visando à prevenção ao consumo de drogas pelos alunos dos estabelecimentos de ensino.

Vale ressaltar que muitos estudos desenvolvidos com relação ao consumo de drogas por jovens dão pouca ênfase aos fatores sócio-econômicos envolvidos na questão. As causas apontadas para o problema se referem principalmente aos jovens de classe média e alta, e estas emergiriam da estrutura psicológica e familiar de cada um desses jovens. Embora de máxima importância para a compreensão do fenômeno do uso de drogas por crianças e adolescentes, não se pode deixar de lado o fato de que aspectos socio-econômicos parecem ser determinantes, quando se trata de meninos e meninas pobres. Prevenir o uso de drogas, portanto, é também fornecer emprego, saúde, educação, lazer e moradia digna para as famílias brasileiras.

7. BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. *Código Penal*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*: Lei 8.069/90. Recife: Conselho Municipal da Criança e do Adolescente da Cidade do Recife, 1996.
- CASTANEDA, Carlos. *A erva do diabo: os ensinamentos de Dom Juan*. Rio de Janeiro: Record, 15ª edição.
- COLOMA, Luz Marcela Belmonte, SILVA, Miriam Costa da. "Adolescentes usuários de drogas: uma experiência com suas famílias". In: Cadernos CBIA n. 6. Rio de Janeiro: MBES / CBIA, 1994.
- FIA/RJ. *DROGAS! Se eu quiser parar você me ajuda?* Petrópolis: Autores & Agentes & Associados, 1997.
- GIKOVATE, Flávio. *Drogas: opção de perdedor*. São Paulo: Moderna, 1992.
- GRAEFF, Frederico G. *Drogas psicotrópicas e seu modo de ação*. São Paulo: EPU / EDUSP / CNPq, 1984.
- HUXLEY, Aldous. *As portas da percepção - O céu e o inferno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- MASUR, Jandira. *O que é toxicomania*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA (MNMM) - PE. *Drogas: Uma vergonha nacional*. Uma realidade na área metropolitana do Recife. Recife: MNMM, 1997.
- SANTOS, Rosa Maria S. *Prevenção de droga na escola: uma abordagem psicodramática*. Campinas: Papirus, 1997.
- SUDBRACK, Maria Fátima Olivier, COSTA, Liana Fortunato. "A contribuição da abordagem sistêmica no trabalho com famílias sobre problemas com crianças e adolescentes". In: Cadernos CBIA n. 4. Rio de Janeiro: MBES / CBIA, 1992.
- WÜSTOF, Roberto. *O que é prevenção de drogas*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

AS RELAÇÕES COM O MUNDO DO TRABALHO - ADEUS, INFÂNCIA

Valeria Nepomuceno

Idéias-guia: O trabalho infantil constitui um problema de proporções mundiais, de sérias consequências para o futuro da humanidade. Embora o Brasil possua uma legislação tida como avançada, a realidade concreta de nossas crianças é dramática, não só em virtude das carências da população, como também pelas deficiências estruturais de todo o sistema social, da família às relações trabalhistas.

1. INTRODUÇÃO

A situação do trabalho de crianças e jovens em todo mundo é preocupante. Segundo dados da OIT, é maior que 250 milhões o número de crianças que trabalham e em sua grande maioria, expostas às condições que as impedem de estudar e afetam seu desenvolvimento físico e mental. É ingenuidade achar que o trabalho infantil e adolescente já foi erradicado nos países desenvolvidos e que existe apenas nos países em desenvolvimento. O que ocorre é que as crianças exploradas nesses países pertencem a minorias étnicas ou comunidades de imigrantes. No norte da Europa, as crianças que trabalham são africanas ou turcas; nos Estados Unidos, asiáticas ou latino-americanas e na Grécia, ciganas.

Apesar de existir quem acredite que algum trabalho infantil pode ser benéfico à criança, isso não é verdade, vez que a infância é uma fase da vida em que a liberdade e o brincar são fundamentais para a formação do futuro adulto. Qualquer forma de trabalho, mesmo que não exija esforço físico ou mental do menino (a) será negativa para os mesmos, pois vai privá-los de sua liberdade e de suas brincadeiras.

É consenso entre os estudiosos do assunto que a principal causa do trabalho infantil e adolescente é a pobreza, embora não seja a única. A exploração do trabalho de crianças e jovens está ligada também a aspectos culturais e até às habilidades naturais desses trabalhadores para a prestação de determinados serviços. Dentre as for-

mas do trabalho infantil a mais comum é aquele realizado no lar. Essas atividades realizadas por crianças e adolescentes são invisíveis aos olhos dos pesquisadores dificultando sua contabilização.

No Brasil, o início da mobilização social pela erradicação do trabalho infantil de meninos e meninas é relativamente nova: data de meados da década de oitenta. Resultou em uma série de normas legais disciplinando o tema e constantes do Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em julho de 1990. Em nosso país, segundo estimativas do IBGE, o número de crianças e adolescentes que trabalham atinge a cifra dos sete milhões e meio, onde cerca de três milhões têm idade entre dez e quatorze anos, e quatro milhões e meio, idades que variam de quatorze a dezessete anos. Em vista disso, ocupamos o incômodo terceiro lugar entre os países da América Latina que mais exploram a mão-de-obra infantil, abaixo apenas do Haiti e Guatemala.

A legislação brasileira atual é considerada avançada com relação à proteção à criança e ao adolescente. De acordo com a Constituição Federal, está impedido de trabalhar qualquer indivíduo que tenha menos de quatorze anos, exceção feita àqueles casos em que é permitido à criança trabalhar, mas como forma de profissionalização. Aos maiores de quatorze não é permitido desenvolver atividades perigosas, noturnas ou insalubres. Infelizmente no Brasil a legislação ainda não está sendo respeitada de forma absoluta.

2. INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

É interessante observar que estudos históricos demonstram que há três ou quatro séculos não se fazia qualquer distinção entre a criança, o adolescente e o adulto. O infante era considerado como um adulto em miniatura e tratado como tal. Nas classes abastadas, essa condição de mini-adulto se refletia em uma rígida escolarização precoce; e nas classes menos favorecidas, como infelizmente ainda hoje é comum acontecer, em uma inserção nas atividades laborais desde muito cedo. O que acontece hoje, evidentemente, não está ligado a um desconhecimento do conceito de infância, mas a causas outras, que abordaremos mais adiante. A única coisa que se reconhecia, a princípio, como sendo inerente à condição das crianças, era sua fragilidade.

A idéia da infância como um período diferenciado da vida adulta, no entanto, começou a surgir no século dezesseis, aparentemente influenciada pela mudança nas condições sócio-econômicas de vida. A classe burguesa emergente, com melhores recursos, interessa-se mais em proteger e educar seus filhos do que pô-los a trabalhar. Começa a tomar forma a noção de que a mente da criança é diferente da do adulto. Entre os menos favorecidos economicamente, no entanto, a idéia da criança como um adulto em miniatura ainda persiste por muito tempo, reforçada como é obvio, pelas dificuldades econômicas enfrentadas por estes.

Montaigne, um filósofo francês, foi um dos primeiros a chamar a atenção para a diferença entre o desenvolvimento da criança e do adulto, em termos mentais, quando criticava os professores de sua época e aconselhava que só se ensinasse às crianças aquilo que elas estivessem prontas para aprender. O conceito moderno de infância, entretanto, só veio a aparecer definitivamente cerca de duzentos anos mais tarde, com os escritos de outro pensador francês, Jean Jacques Rousseau.

“A criança, argumenta Jean Jacques Rousseau, difere do adulto por ser incapaz de raciocinar, incapaz de pensar em abstrações. É óbvio que elas podem aprender e podem memorizar mas, antes de atingir doze anos ou até mais, elas são muito mais umas prisioneiras de seus sentidos, limitando seu pensamento àquilo que podem realmente ver ou manipular (Gallatin, 1978: 8).

Para Rousseau, o término da infância acontece quando a criança atinge o que ele chama de a idade da razão, aos doze ou treze anos. Nesse estágio ela já é capaz de utilizar a linguagem e de pensar abstratamente.

Hoje é desnecessário dizer que muito se sabe e se tem estudado sobre o período da vida em que o homem deixa de andar com quatro pernas e passa a se locomover com duas. A infância é uma fase de extrema importância para a formação de um adulto saudável, tanto do ponto de vista biológico quanto psicológico e social. A criança em seus primeiros anos precisa ser cercada de carinho e atenção, pois é nesta fase que começa a se desenvolver sua personalidade, seus processos cognitivos, e tem início a socialização. Tal qual uma planta que precisa ser regada e bem cuidada nos primeiros dias, para só posteriormente produzir frutos, a criança precisa de liberdade e proteção nos dias da infância para desenvolver suas potencialidades. Dai porque privar uma criança de sua infância, inserindo-a no mundo do trabalho, é negar-lhe o direito de criar o alicerce de uma futura vida adulta.

O UNICEF relacionou os seguintes aspectos do desenvolvimento da criança que podem ser prejudicados pelo trabalho: desenvolvimento físico; desenvolvimento cognitivo; desenvolvimento emocional e desenvolvimento social e moral. Uma das áreas onde a criança também é bastante prejudicada, segundo ainda o UNICEF, é a educacional. Muitas vezes o trabalho lhe absorve tanto tempo que é impossível a frequência a escola. Por outro lado, quando tem tempo para ir à escola, está tão cansada que não consegue acompanhar as aulas de forma satisfatória. Crianças que são maltratadas no ambiente de trabalho ficam traumatizadas e muitas vezes não conseguem se concentrar nas atividades escolares.

É difícil estabelecer cronologicamente quando termina a infância e começa a adolescência, isso porque existem diferenças individuais quanto ao desenvolvimento de cada pessoa, tanto do ponto de vista biológico quanto psicológico. Fatores como a sexualidade e os padrões culturais também influem para dificultar um estabelecimento de idades limites para estas fases da vida. A maioria dos autores, no entanto, concordam que o fenômeno conhecido como infância tem início entre zero e os onze ou doze anos de idade e que a adolescência vai daí até os vinte e um anos de idade. Vale lembrar ainda que existem limites legais de idade para as fases da infância e adolescência que se assemelham aos estabelecidos pelos estudiosos dessas fases do desenvolvimento humano, assunto que voltaremos a tratar mais adiante.

A palavra adolescência tem sua origem no latim, mais precisamente no verbo *adolescere*, significando crescer até a maturidade. Devido a suas peculiaridades, esse período da vida, diferentemente da infância, vem chamando a atenção de pais, educadores e pensadores desde os tempos mais remotos. Aristóteles se queixava de que os adolescentes eram impetuosos, irracionais e tendiam a se deixar levar por seus impulsos. Já Platão dizia que não se deve despejar fogo sobre fogo, ao desaconselhar o fornecimento de bebidas a menores de dezoito anos. Sócrates, ao se referir ao comportamento dos adolescentes, dizia que eles gostam de luxo, têm más maneiras e desrespeitam os mais velhos. A adolescência é um período em que, além das mudanças físicas, sexuais, psicológicas e cognitivas que ocorrem com os indivíduos, exige dos mesmos novas demandas sociais. O adolescente não é mais criança, mas ainda não se tornou adulto. Essa fase difícil enfrentada pelos adolescentes levou à criação do mito de que todo indivíduo nesta fase é turbulento e instável. Isso se deve à maior atenção dada pela sociedade a determinados compor-

tamentos extremos assumidos pelos adolescentes que nada mais são do que respostas à crise natural de seu desenvolvimento biológico, psicológico e social. Alguns estudos concluem, no entanto, que a larga maioria dos indivíduos nesta fase tem um comportamento pouco notório.

3. TRABALHO INFANTIL E TRABALHO ADOLESCENTE

A literatura e a legislação algumas vezes colocam o trabalho infantil como sendo aquele exercido na infância e início da adolescência. A OIT, por exemplo, entende como trabalho infantil aquele executado por criança menor de quinze anos, com o objetivo de prover seu sustento e/ou o sustento de sua família. No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente define criança como sendo aquele indivíduo de até doze anos de idade incompletos e adolescente aquele entre doze e dezoito anos de idade. Logo, para efeitos legais, o trabalho infantil é aquele que se desenvolve no período de idade definido. Apesar da determinação dessas idades, vale lembrar o que já falamos anteriormente acerca da dificuldade em se estabelecer limites cronológicos para a infância e adolescência em virtude de diferenças individuais e biológicas, que apressam ou retardam o término e início dessas fases. Um indivíduo de doze anos, muitas das vezes, está mais amadurecido do que um de dezessete.

Para entendermos ainda melhor o que seja o trabalho infantil e o trabalho adolescente, é importante conhecermos o que se entende por trabalho, uma vez que alguns estudos colocam sob esta ótica atividades que nos parecem fugir à abrangência da categoria trabalho. Genericamente podemos dizer que as atividades laborais são todas aquelas cujo objetivo seja a manutenção da vida, mas que também promovem uma integração social e psíquica do indivíduo. Aachamos importante incluir aqui também a idéia de que as atividades abrangidas pela categoria trabalho têm uma aceitação da sociedade, tanto do ponto de vista moral quanto legal. No caso do trabalho infantil, a ilegalidade ou imoralidade não se encontram nas atividades desenvolvidas, mas por quem são desenvolvidas.

Desse modo, achamos por bem não caracterizar como trabalho infantil ou adolescente, como alguns o fazem, atividades como a prostituição ou o narcotráfico. É

evidente que existem crianças e adolescentes sendo utilizadas na prostituição ou no tráfico de entorpecentes, mas não se trata de combater aí o trabalho infantil, e sim, a exploração sexual, seja de crianças, adolescentes ou adultos e o tráfico de drogas, tendo em vista os conhecidos malefícios que trazem para a sociedade.

Outra questão que tem gerado controvérsias com relação ao trabalho infantil é quanto a existirem trabalhos que podem ser considerados benéficos e outros intoleráveis para o desenvolvimento da criança. Alguns autores, que defendem determinadas formas de trabalho infantil como benéficas, acreditam que certas atividades podem até favorecer a socialização e o desenvolvimento físico e intelectual dos infantes. Argumentam também que as crianças têm direito ao poder econômico tal qual os adultos. Baseiam-se para tanto em pesquisas onde crianças referiam estarem satisfeitas com seu trabalho e não desejavam deixá-lo.

A nosso ver, não existem formas benéficas de trabalho infantil, uma vez que as atividades laborais impedem a criança de vivenciar experiências próprias dessa fase da vida que vão lhe fazer falta ao longo de sua existência. O que ocorre, na verdade, é que determinadas atividades desenvolvidas pelos adultos, em forma de trabalho, podem, em determinadas circunstâncias, ter a colaboração das crianças como meio de educá-las. Mas essas atividades na ótica infantil serão um folguedo e não um trabalho. Entre nossos indígenas era comum que as crianças ajudassem os pais em pequenas tarefas, aprendendo e se divertindo.

Parece natural também que crianças que exerçam alguns tipos de atividades, prefiram não querer abandoná-las, tendo em vista que com o seu trabalho garantem sua própria subsistência e de pessoas queridas. Ademais, o estágio de desenvolvimento mental em que se encontra uma criança não assegura que as avaliações feitas por ela acerca de sua situação de vida sejam as mais adequadas. Por outro lado, falar em autonomia econômica para crianças, tal qual os adultos, é voltar a épocas passadas, em que as crianças eram vistas apenas como adultos em miniatura.

Não se pode, entretanto, tratar a questão do trabalho infantil de forma simplória e esquecer outros condicionantes do problema. Sabe-se que em grande parte o trabalho infantil é fruto da situação de miséria de muitas famílias em todo o mundo. Impedir simplesmente o trabalho infantil, sem criar formas alternativas de manutenção para as famílias, implica em diminuir as chances de sobrevivência de muitas pessoas em todo o mundo. Um Projeto de Lei nos Estados Unidos,

por exemplo, que pretendia proibir a importação de produtos fabricados por menores de quinze anos, provocou a demissão de vários meninos e meninas que trabalhavam na indústria de confecção do Bangladesh. Estudos posteriores revelaram que muitas destas crianças demitidas foram encontradas trabalhando em condições ainda piores.

4. CAUSAS DO TRABALHO INFANTIL E TRABALHO ADOLESCENTE

Dentre as causas do trabalho infantil, a que mais se ressalta são os dedos magros da pobreza. Nas regiões mais pobres do planeta, a incidência do trabalho infantil é bem maior. Para as famílias de baixa renda, com pais desempregados ou subempregados, qualquer contribuição a mais para o orçamento, advinda do trabalho das crianças, significa maiores chances de sobrevivência. O UNICEF revela que em uma pesquisa realizada em nove países da Latino América foi constatado que a pobreza aumentaria entre 10 a 20% sem a renda das crianças trabalhadoras entre 13 e 17 anos de idade.

No Brasil, segundo dados do IBGE, a participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho é inversamente proporcional à renda familiar, ou seja, quando aumentam os rendimentos familiares o trabalho infantil e adolescente diminui. De acordo com o IBGE, a faixa etária de 10 a 14 anos é particularmente sensível à variação da renda familiar. Quando esta apresenta níveis mais altos, as taxas de trabalho infantil e adolescente chegam a ser cinco vezes menores que nos níveis mais baixos. Já na faixa dos 15 aos 17 anos, a inserção no mercado de trabalho diminui apenas entre as famílias de renda mais elevada. Vale também observar, que ainda de acordo com dados do IBGE, de 1981 até 1990, a renda dos 10% mais ricos da população brasileira aumentou em 3,1%, enquanto que a renda dos restantes 80% mais pobres, diminuiu.

O trabalho infantil é também fruto da exploração daqueles que não têm qualquer poder, por aqueles que têm o poder econômico dentro da sociedade. Se não houvesse quem se interessasse em explorar o trabalho de meninos e meninas, não existiria o trabalho infantil. Esse interesse pelo trabalho de crianças não ocorre por acaso e muitas são as razões para isso. A primeira delas é o preço da mão-de-obra

infantil que é bem mais barata que a do adulto. Na mesma pesquisa, citada anteriormente, constatou-se que na América Latina crianças entre 13 e 17 anos de idade ganham a metade do que ganha um adulto com escolaridade de até sete anos. Existem ainda outras “vantagens” em se contratar crianças: *“Por serem mais maleáveis, as crianças obedecem ordens sem contestar a autoridade. Por terem menos poder, têm menor possibilidade de se organizar contra a opressão, e podem ser submetidas a abusos físicos sem reagir”*. (UNICEF, 1997: 27).

Um outro fator que faz com que se busque a mão-de-obra infantil está ligado à própria estrutura física da criança. Em alguns tipos de trabalho, as habilidades ligadas a sua condição de infante pode levá-las a uma produção algumas vezes maior que a dos adultos. Os depoimentos abaixo, colhidos por Pereira (1994) e Huzac (1994), são bem elucidativos: *“Criança não trabalhar é um crime: quanto menor, mais ágil e mais do tamanho do pé de algodão e amendoim. Suas mãos pequenas encaixam mais fácil para a colheita.* (Agenciador de mão de obra infantil na zona rural)”

“As mãozinhas das crianças parece que foram feitas para colher cenoura e tomate ... se eu pudesse, só contratava criança.” (Depoimento de pequeno proprietário de lote irrigado em Petrolina, PE)

Um outro aspecto que, sem dúvida, influi na aceitação do trabalho infantil e principalmente do trabalho adolescente é a idéia de que tanto a criança quanto o jovem precisam ocupar seu tempo e não ficar “vadiando”. Ocorre que, para as famílias de poder aquisitivo elevado, a forma de seus filhos e filhas ocuparem esse tempo é com lazer, esportes, estudando ou em reuniões com amigos. Para as crianças e jovens de baixa renda, no entanto, não existem essas opções e assim o trabalho é o “remédio” indicado tanto para suprir necessidades de sobrevivência quanto para afastar os riscos da “vadiagem”.

5. CLASSIFICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E DO TRABALHO ADOLESCENTE

Em um interessante estudo realizado no Amazonas, chegou-se a uma classificação do trabalho infantil e adolescente, que foram agrupados da seguinte maneira:

Trabalho no lar. É aquele desenvolvido no ambiente doméstico e que visa ao atendimento das necessidades domésticas da família como um todo.

Trabalho para a família ou familiar. É realizado sob sujeição da família ou à família. No primeiro caso, toda a família trabalha e a renda é gerenciada pelo chefe da família. No segundo caso, o trabalhador é um empregado da família, de quem recebe ordens e a quem entrega o dinheiro ganho.

Trabalho informal de avulsos. É desenvolvido fora do ambiente familiar e nesse caso é a própria criança ou adolescente quem gerencia suas atividades e renda, alugando sua força de trabalho para prestar serviços ou desenvolver qualquer atividade produtiva.

Trabalho informal para terceiros. É o trabalho em que não são totalmente preenchidas as condições legais para o estabelecimento de uma relação de emprego. O trabalhador não está sujeito a ordens, não tem uma frequência regular, nem uma jornada de trabalho definida. Constitui-se de prestação de serviços ou desenvolvimento de atividade produtiva.

Empregados irregulares. São os que têm jornada definida de trabalho, chefia, mas que não têm contrato de trabalho formalizado e geralmente recebem um salário mensal abaixo do mínimo.

Aprendizes. São previstos pela legislação e desempenham funções que, pelo menos em tese, devem permitir-lhes uma formação profissional.

Empregados regulares. São aqueles inseridos no mercado formal de trabalho de forma regularizada.

Atividade própria. Constitui-se de atividades produtivas, desenvolvidas e gerenciadas pelo adolescente.

Existe ainda uma forma de trabalho infantil relacionada pelo UNICEF, que é o **trabalho escravo**. Por mais deplorável que possa parecer, essa forma de trabalho existe em várias regiões do globo. Na Ásia meridional, muitas crianças são entregues por seus pais a proprietários de fábricas, para trabalhar, como resgate de suas dívidas. Algumas vezes são raptadas e obrigadas a trabalhar até 20 horas por dia. No Brasil, encontramos crianças submetidas a esse tipo de trabalho em vários locais como os fornos de carvão vegetal em Minas Gerais e na Bahia ou nas plantações de cana-de-açúcar do Espírito Santo ou dos Estados Nordestinos.

Dentre os tipos de trabalho relacionados, o mais comum é o trabalho no lar. Em todo o mundo, muitas crianças trabalham pesado dentro de casa e durante muitas horas *“impedindo-a de freqüentar a escola, e impondo ao seu corpo em desenvolvimento um desgaste exageradamente grande”*. (UNICEF, 1997:43) Meninos e meninas muitas vezes procuram trabalhar fora do ambiente familiar como meio de fugir aos rigores do trabalho no lar. Essas tarefas realizadas por crianças e adolescentes no atendimento de suas famílias ainda por cima são invisíveis aos olhos dos pesquisadores interessados em medir as proporções do trabalho infantil; daí porque a dificuldade em se estabelecer a real amplitude do trabalho de crianças e adolescentes em todo o mundo.

Entre os trabalhadores irregulares, é interessante fazer algumas considerações com relação àqueles que prestam serviços domésticos. Essa é uma atividade geralmente desenvolvida por crianças e adolescentes do sexo feminino em casas de famílias urbanas. As crianças que exercem esse tipo de atividade são as mais difíceis de proteger, devido ao seu isolamento. Em estudos realizados visando conhecer melhor essa forma de trabalho infantil, constataram-se as dificuldades criadas pelos empregadores para se chegar até as meninas. Quando permitiam a realização de entrevistas ficavam presentes, intimidando-as.

Essas trabalhadoras são mal remunerados e às vezes não recebem qualquer remuneração, pois estão ali graças à “bondade” das pessoas da família que querem “ajudá-las”. Essas crianças não têm acesso à escola, e são privadas de brincadeiras, do apoio emocional de suas famílias e de amigos e ainda são expostas a abusos físicos e sexuais. Psicólogos haitianos que desenvolvem trabalhos com *restaveks*¹ as descrevem como tímidas e desatentas como reflexo dos prejuízos psicológicos e sociais de seu desenvolvimento.

6. ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

As primeiras legislações destinadas à proteção do trabalho infantil e adolescente surgiram na Europa do século XIX, que estava sob o impacto da primeira revolução industrial. A situação miserável de trabalho das crianças e mulheres submetidas a jornadas desumanas de trabalho; os graves acidentes provocados pelas

¹ No Haiti *restaveks* é o termo crioulo para *rester avec*, uma expressão local usada para designar meninas que prestam serviços domésticos.

máquinas, gerando uma legião de mutilados; a disseminação de doenças provocadas pelas condições de trabalho; o temor de revoltas operárias, levaram alguns empresários e governos a reconhecer a necessidade de uma intervenção estatal nas relações de trabalho. Primeiro a Inglaterra, em 1802, depois a Alemanha, em 1838, em seguida a Bélgica em 1840 e por fim a França, em 1841, promulgaram leis estabelecendo uma idade mínima para admissão em emprego, limitaram a jornada de trabalho para os menores autorizados a trabalhar e criaram organismos de fiscalização das primeiras leis sociais. Em 1919, com o fim da Primeira Guerra Mundial, o tratado de Versalhes entre outras coisas cria a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

No Brasil, já em 1891, o decreto nº 1313 traduz a preocupação do legislador com o trabalho de crianças e adolescentes. Data dessa época a obra: *Legislação Operária sobre Acidentes Mecânicos e Proteção à Infância Operária*, do jurista Tavares Bastos. A primeira legislação trabalhista brasileira estabelecia o limite de quatorze anos para celebração de contrato de trabalho. Os maiores de quatorze e menores de dezoito anos poderiam celebrar contratos de trabalho se assistidos por seus pais ou representantes. Já os maiores de dezoito anos estavam livres para celebrar qualquer contrato de trabalho de acordo com a legislação nacional.

A Constituição de 1967 e a emenda de 1969 modificaram a legislação, até então em vigor, passando-se a admitir a contratação dos adolescentes maiores de doze e menores de quatorze anos, “desde que lhe fosse garantida frequência à escola; assegurada sua instrução, pelo menos em nível primário; atribuídas tarefas leves, que não lhe prejudicassem a saúde e o normal desenvolvimento físico ou psíquico” (Russomano, 1977: 371). Essas exigências, por outro lado, não eram feitas para o maior de quatorze e menor de dezoito anos.

A Constituição de outubro de 1988 veio novamente modificar esses limites de idade e em seu artigo 7º, inciso XXXIII, trouxe a seguinte redação: *proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz.*

Desse modo, os maiores de quatorze e menores de dezoito anos ficam impedidos de realizar trabalhos noturnos, perigosos ou insalubres. Já os menores de quatorze anos ficam impedidos de exercer qualquer trabalho, salvo se a atividade que forem desenvolver tiver um caráter de profissionalização. O texto constitucional, no entanto, não diz a partir de que idade o menor de quatorze anos poderá

trabalhar na condição de aprendiz, donde se infere, a partir do texto constitucional anterior, que a idade mínima seja de doze anos. As disposições do artigo sétimo da Constituição Federal são regulamentadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que trata do assunto no Capítulo quinto, do Título dois, e pela Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT, que dispõe sobre o assunto no Capítulo quarto, de seu terceiro Título.

Um problema que ocorre com o Art. 7º da Carta Constitucional de 1988 é que ele dá margem a que empregadores inescrupulosos dêem trabalho a menores de quatorze anos e burlem a lei, afirmando que estes trabalhadores encontram-se na condição de aprendiz. Por conta disso, existe no Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional enviada pelo governo federal que visa a retirada do texto constitucional da expressão “salvo na condição de aprendiz”.

7. CONCLUSÃO

A discussão em torno do trabalho infantil e adolescente tem chamado atenção da sociedade, tal é a amplitude do problema. São milhares de crianças em todo o mundo obrigadas a dizer adeus a infância para poder sobreviver, trabalhando nas piores condições possíveis. Crianças e adolescentes que deveriam estar brincando com os amigos, na escola ou com a família, estão trabalhando, prejudicando sua saúde física e psicológica através de atividades não apropriadas a sua condição de meninos e meninas, além de, em alguns casos, sofrerem abusos físicos ou sexuais.

Existe mais de uma causa para o trabalho infantil embora a que mais se sobressalta é a extrema pobreza em que vive a maioria da população mundial. Essa pobreza gera um círculo vicioso onde crianças deixam de ir à escola, porque têm que trabalhar. Não tendo uma formação educacional, constituirão a futura mão-de-obra desqualificada, que não poderá dar educação aos filhos, os quais irão trabalhar cedo, perpetuando o círculo. Aliada à situação de miséria do trabalhador infantil e adolescente, está a sanha dos empê N u, manter-se por meios próprios. Uma legislação eficaz e bem aplicada também é fator de reversão do atual quadro do trabalho infantil e adolescente no mundo. Muitos exploradores do trabalho de crianças e jovens estão impunes, o que facilita a manutenção da conjuntura atual.

A mobilização da sociedade civil também é de fundamental importância para a supressão do trabalho de crianças e adolescentes. Isso pode ser possível através da participação em espaços institucionais que tratam do tema, controlando e fiscalizando as políticas públicas voltadas para esta área e cobrando dos governantes ações destinadas a erradicar o trabalho infantil e aquele prejudicial aos adolescentes.

Apesar dos inevitáveis prejuízos trazidos pelo trabalho infantil, muitos defendem sua manutenção desde que em condições especiais. Alegam que a situação de pobreza das famílias não será mudada de uma hora para outra e prescindir do trabalho das crianças é diminuir as chances de sobrevivência de famílias em todo o mundo. Não obstante as dificuldades que existem, nossa posição com relação ao trabalho infantil e adolescente é pela erradicação do primeiro e pela tolerância, em forma protegida, do segundo. Isso porque não se pode deixar de levar em consideração que a renda obtida por esses jovens irá de encontro às necessidades das famílias que são vítimas da pobreza em todo o mundo.

É preciso, no entanto, não perder de vista que o adolescente vive uma fase complexa de seu desenvolvimento, não podendo ser tratado da mesma forma que um adulto e por isso o trabalho do adolescente deve gozar de proteção. No Brasil, a legislação prevê que o menino até quatorze anos poderá trabalhar, se for na condição de aprendiz. Isso, no entanto será mudado, tendo em vista o projeto que tramita no Congresso Nacional. Essa mudança parece salutar, uma vez que no período entre os doze e os quatorze anos é ainda mais difícil definir onde termina a infância e onde começa a adolescência.

A legislação brasileira, em particular a CLT, protege o trabalho do adolescente dos quatorze aos dezoito anos. Fazemos, no entanto, uma ressalva com relação à duração do trabalho do adolescente, que, de acordo com a CLT, deverá regular-se pelas disposições legais relativas à duração do trabalho em geral, com algumas restrições. Não nos parece adequado, tendo em vista as condições estruturais da fase da adolescência, que o indivíduo neste período ocupe oito horas ou mais por dia com atividades laborais. Além de que, o direito à escola, garantido pela Constituição e pelo Estatuto no inciso IV, do artigo 67, fica prejudicado, pois não basta que exista um período em que o jovem possa ir à escola, para dizer que o mesmo tem direito a ela. O adolescente que trabalha oito horas ou mais por dia só poderá estudar à noite, cansado, e sem o tempo necessário para vivenciar da forma mais saudável possível os naturais conflitos desta fase da vida. Desse modo o ideal é que a jornada de trabalho do adolescente seja bem inferior à de pessoas adultas.

8. BIBLIOGRAFIA

- BELLAMY, Carol. *Situação mundial da infância* - 1997. Brasília: UNICEF, 1997.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90*. Porto Alegre: UNICEF, 1995.
- BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- CAMPOS, Dnah Martins de Souza. *Psicologia da adolescência*. Petrópolis: Vozes, 1987.*
- DERRIEN, Jean-Maurice. *O trabalho infantil: a fiscalização do trabalho e o trabalho infantil*. Brasília: OIT, 1993.
- DINIZ, Ana e MNMMR. *Correndo atrás da vida*. Belém: Cejup, 1994.
- DORIN, Lannoy. *Psicologia da adolescência*. São Paulo: Editora do Brasil S/A, 1978.
- FOLHA DE S. PAULO. São Paulo, 1º mai. 1997.
- GALLATIN, Judith. *Adolescência e individualidade*. São Paulo: Harper e Row do Brasil Ltda, 1978.
- HUZAK, Iolanda e AZEVEDO, Jô. *Crianças de fibra*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1994.
- MUSSEN, Paul Henry *et all*. *Desenvolvimento e personalidade da criança*. São Paulo: Harbra Ltda, 1988.
- PEREIRA, Irandi (Coord.) e MESTRINER, Maria Luiza (pesq.). *A criança trabalhadora no corte de cana-de-açúcar, em Sertãozinho (SP)*. Relatório de Pesquisa, CUT, 1993/1994.
- RIZZINI, Irene et al. *A força da infância não está no trabalho*. Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula - Coordenação de Estudos e Pesquisas (CRESPI).
- RUSSOMANO, Victor Mozart. *Curso de direito do trabalho*. Curitiba: Juruá, 1997.
- SALAZAR, Maria Cristina. *O trabalho infantil: o trabalho infantil nas atividades perigosas*. Brasília: OIT, 1993.
- SILVA, Benedita da. *Trabalho infantil: a triste realidade da infância perdida*. Brasília: Senado Federal, 1996.

A VIOLÊNCIA E A EXPLORAÇÃO SEXUAL VIDAS MARCADAS

Valeria Nepomuceno

Idéias-guia: Assim como o trabalho infantil, a violência e o abuso sexual contra crianças e adolescentes é uma pecha da sociedade brasileira. O texto relata esforços que estão sendo feitos para apagar esta mancha do mapa social do Brasil. Entre outras providências, será preciso reformar o velho Código Penal e seu modelo mental machista, de modo a tornar a legislação brasileira um instrumento atual e eficaz para o combate a estes crimes.

1. INTRODUÇÃO

Às portas do terceiro milênio, governos e sociedade civil parecem despertar para a importância de se dar mais atenção ao grupo social formado por crianças e adolescentes. Afinal de contas, serão as crianças e jovens de hoje que estarão à frente dos destinos do planeta no próximo século. Planeta este com um meio ambiente cada vez mais degradado, uma absurda desigualdade social e com conflitos étnicos eclodindo a cada momento. A conjuntura difícil que se nos apresenta neste final de século aponta para a necessidade de não mais ser ignorada a problemática da criança e do adolescente e de, ao contrário, serem realizados investimentos nesse segmento da população.

Esse novo olhar sobre a problemática da criança e do adolescente fez com que começasse a se tornar visível a triste realidade de violência e exploração sexual perpetradas contra meninos e meninas em todo o mundo. Este é um fenômeno que atinge todas as classes sociais e ambos os sexos. Apesar da maior incidência estar entre indivíduos do sexo feminino, a violência e exploração sexual contra meninos é também uma realidade. Suas causas são múltiplas embora a pobreza se ressalte entre elas.

Por conta da atualidade do tema, os estudos teóricos sobre o assunto são ainda incipientes. Os dados estatísticos por sua vez deixam muito a desejar. Alguns conceitos como violência sexual, exploração sexual e prostituição são chaves para um

melhor entendimento do tema. A **violência sexual** está ligada à coação física ou psicológica a que é submetida a criança ou adolescente para a prática de atividade de caráter sexual, enquanto que a **exploração sexual** liga-se ao lucro auferido por terceiros com a venda do corpo dessas crianças e adolescentes. Já a **prostituição** caracteriza-se pela troca de favores sexuais por bens materiais ou sociais.

No Brasil, a violência e exploração sexual contra a população infanto-juvenil tem diversas faces como a violência doméstica, a dos prostíbulos, a pornografia ou o turismo sexual. Dentre elas, o turismo sexual tem chamado atenção, tendo em vista a verdadeira rede que tem por trás se beneficiando dessa atividade deplorável. São desde agências de viagens nacionais e internacionais, a hotéis e até motoristas de táxi.

A legislação brasileira que pune a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes é ultrapassada e não atende às reais necessidades da conjuntura. O Código Penal, elaborado na década de quarenta expressa a moralidade dominante, na época, o que o torna obsoleto e preconceituoso contra as mulheres vítimas da exploração sexual. A Constituição de 1988, felizmente, aponta para necessárias reformas na legislação penal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, trás dispositivos que visam à defesa dos direitos sexuais¹ da população infanto-juvenil.

A luta contra a violência e a exploração sexual de crianças e adolescentes está ainda no começo mas algo já tem sido feito. Em nível internacional ocorreu em 1996, na cidade de Estocolmo, um Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual e Comercial de Crianças cujas recomendações permitem a elaboração de estratégias no combate a esta prática. Quanto ao Brasil, organizações governamentais e não governamentais começam a unir forças visando à erradicação desse mal que afeta nossas crianças e adolescentes.

O presente texto não tem a pretensão de trazer uma contribuição teórica nova para o conhecimento do tema ora abordado. Ele é fruto de uma síntese de pensamentos aos quais modestamente acrescentamos nossa experiência e reflexões pessoais. O trabalho terá atingido seu objetivo se servir a uma visão geral e introdutória

¹Ver também o interessante texto de CAVALCANTI, Mabel: “Os direitos sexuais da criança e o ambiente familiar”. In: *Direitos sexuais da criança e do adolescente: Leitura social e jurídica: “exploração sexual” e “violência sexual”*. Belém: Mnmmr/Movimento República de Enmaús, 1996.

do tema da violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes e ao mesmo tempo a um despertar de consciências desatentas para esta triste realidade vivida por nossos meninos e meninas.

2. DIMENSÕES TEÓRICAS DO PROBLEMA

Apesar de ser uma prática antiga, a exploração sexual de crianças e adolescentes, muitas vezes aliada a violência, só recentemente vem despertando a indignação e o interesse da sociedade pela sua erradicação. Tendo em vista a atualidade do interesse despertado pelo tema, só agora começa a se formar uma visão teórica do assunto. Desse modo, achamos importante começar com uma conceituação do que seja violência sexual e exploração sexual quando relativas à população infanto-juvenil.

A **violência sexual** caracteriza-se pela coação de criança ou adolescente, seja ela física ou psicológica, para a prática de ato libidinoso. Esta violência pode ocorrer no ambiente familiar ou fora dele. A **exploração sexual**, por sua vez, está relacionada ao lucro auferido por terceiros pelo uso do corpo de crianças e adolescentes, seja através da prostituição, pornografia, espetáculos eróticos ou pela venda e tráfico de crianças ou adolescentes. A exploração sexual portanto, enseja sempre uma violência, seja ela de ordem física ou psíquica.

A **prostituição** consiste na troca de favores sexuais por bens materiais ou sociais. Evita-se o uso de termos como prostituta ou prostituto ao referir-se a crianças e adolescentes em situação de prostituição, pelo fato de indicarem uma atividade consciente de indivíduos adultos. Presume-se que a população infanto-juvenil que se vale da prostituição como forma de adquirir bens materiais ou sociais pensa em fazê-lo de forma passageira. Logo, parece mais adequado falar em crianças e jovens em situação de prostituição o que aponta para possíveis mudanças nessa condição. A prostituição não se resume apenas a indivíduos do sexo feminino. Apesar de em menor número e ainda menos conhecida, a prostituição de crianças e adolescentes do sexo masculino é uma realidade.

Uma pesquisa realizada no interior do Pará, no ano de 1995, e citada por Razeu (1996), aponta para alguns fatores que, naquela região, levam algumas adolescen-

tes a se prostituírem. São eles: Perda da virgindade e conseqüente pressão para se casar ou se considerar uma prostituta; situação sócio-econômica; casamento precoce seguido de separação; repressão sexual na família; fuga da maternidade precoce; busca de aventura e novos parceiros; perspectiva de ascensão social; abuso sexual na família; falta de perspectivas na comunidade de origem e falta de opções de trabalho para mulheres.

Outra forma de explorar sexualmente crianças e jovens é através da pornografia, que pode ser áudio-visual ou ambas e: *“consiste na exibição de uma criança engajada em conduta sexual explícita, real ou simulada, ou a exibição impudica de seus órgãos genitais com a finalidade de oferecer gratificação sexual ao usuário, e envolve a produção, distribuição e/ou uso de material.”* (UNICEF, 1996: 3)

Um dos problemas enfrentados no combate à pornografia advém do incremento das redes de computadores que têm disseminado a pornografia infanto-juvenil impunemente, tendo em vista as dificuldades em se criar uma legislação que impeça tal prática. A exploração através de espetáculos eróticos ocorre da mesma forma que a pornografia, diferenciando-se apenas por ser uma exibição ao vivo.

A venda e tráfico de crianças e adolescentes com o propósito de explorá-las sexualmente ocorre entre países ou dentro de um mesmo país. No segundo caso é feita de cidade para cidade, de região para região ou de áreas rurais para áreas urbanas.

O início precoce de atividades sexuais por parte de crianças e adolescentes é indiscutivelmente prejudicial ao seu desenvolvimento, ainda mais se essas atividades forem exercidas com pessoas do ambiente familiar. Os prejuízos serão físicos e psicológicos. As crianças percebem os adultos que as rodeiam como seres poderosos de quem esperam carinho e proteção. É a certeza dessa proteção que vai permitir-lhes a segurança para empreenderem a descoberta do mundo. O desenvolvimento de sua personalidade ficará seriamente comprometido, se em vez de segurança e carinho vivenciarem experiências de violência sexual.

Para o adolescente, experiências sexuais sem orientação ou violentas não são menos traumáticas. Marlene Vaz lembra que meninas na condição de prostituídas muitas vezes têm dez ou quinze relações sexuais em uma noite² o que obriga seus corpos

²Gilberto Dimenstein em seu livro *Meninas da Noite* relata o caso de uma garota que teve o cuidado de anotar quantas relações sexuais teve em um mês, chegando à assustadora cifra de 518 relações.

a experimentarem repetidas sensações de excitação, tensão e alívio que ocorrem em um ato sexual. *“Isso gera um hábito de forte sexualidade, de compulsão auto-erótica, e a menina não consegue administrar suas defesas sexuais”*. (CONANDA, 1997: 55)

Outro grave prejuízo para o desenvolvimento físico e emocional dos adolescentes explorados sexualmente é o inevitável envolvimento com as drogas, o fumo e o álcool, além das doenças sexualmente transmissíveis, principalmente a AIDS. O Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia (1996) adverte: *Degradada física, psicológica e emocionalmente, a menina explorada adquire seqüelas quase sempre irreversíveis. Transforma-se, em poucos anos numa morta-viva: doenças sexuais, drogas, gravidez, abortos.* (p. 10)

3. AS FACES DA VIOLÊNCIA E DA EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

No Brasil, um dos maiores índices de violência sexual sofrida por crianças e adolescentes é aquele que ocorre no ambiente doméstico. É uma situação que não exclui classe social ou região do país. Segundo dados levantados pela CPI da exploração e prostituição infanto-juvenil, de 1993, 50% dos estupros ocorridos contra a população infanto-juvenil são praticados por pessoas da própria família.

Uma outra forma de violência e exploração sexual praticados contra meninos e meninas é aquela que ocorre nos ambientes fechados dos prostíbulos. Esses são ainda mais perniciosos em regiões de difícil acesso, como o Norte do país. Em garimpos da Amazonia, meninas são mantidas em cárcere privado por proprietários de prostíbulos, vendidas, leiloadas, espancadas ou até mortas, quando não atendem aos interesses de seus rufiões.

Uma outra face da violência e exploração praticadas contra crianças e adolescentes no Brasil é a que recai sobre o grupo dessa população que tem as ruas como moradia. Muitos desses meninos e meninas deixaram suas casas para fugir de violência física, sexual ou mesmo como alternativa à extrema miséria enfrentada por seus familiares, encontrando na venda do corpo o único meio que podem utilizar para obter sustento. Em sua maioria são meninas, embora muitos adolescentes do sexo masculino ofereçam seus serviços para uma clientela, geralmente de homossexuais.

Uma das mais preocupantes expressões da violência e da exploração sexual contra meninos e meninas no Brasil é o chamado turismo sexual. Este ocorre principalmente nas cidades litorâneas do Nordeste e envolve uma complexa rede que obtém lucro com esta atividade. Compõem esta rede desde taxistas até hotéis e agências de turismo nacionais e estrangeiras. Nesse caso, são agenciadas ou mesmo traficadas para outros países adolescentes do sexo feminino geralmente pobres, negras e mulatas.

A cidade nordestina onde se observa um maior número de meninas ligadas ao turismo sexual é Fortaleza. Nas madrugadas da capital cearense é possível observar-se meninas deitadas nas calçadas expondo literalmente seus corpos à venda. Recife e Salvador encontram-se em segundo lugar nessa triste modalidade de turismo. É interessante notar que as meninas do Recife têm uma especificidade com relação a outras cidades, que é o sonho alimentado de casar com um turista estrangeiro. Muitas vezes esses sonhos tornam-se pesadelos quando essas meninas são levadas para o exterior e transformadas em escravas domésticas ou exploradas na prostituição.

4. CAUSAS DA VIOLÊNCIA E EXPLORAÇÃO SEXUAL

Sobre as causas da violência e exploração sexual no Brasil trata-se de um fenômeno de extrema complexidade onde influem não apenas um, mas diversos fatores. O principal deles parece ser a pobreza. A situação de extrema miséria em que vive grande parte da população brasileira faz com que os membros mais jovens busquem formas alternativas de aumentar a renda familiar, o que fazem muitas vezes com a venda do corpo. De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social em parceria com o CECRIA (1997): *“A pobreza é condição fundamental para que milhares de crianças e adolescentes se transformem em grupos vulneráveis ao abuso sexual e a outros tipos de violência. A pobreza indica não só que há exclusão social, mas também que muitas crianças e adolescentes estão permanentemente expostos ao risco da prostituição, apontando, de modo eloqüente, para o quanto é imprescindível para o país uma política de distribuição de renda e de promoção social. É inegável que a pobreza abre espaços para a exploração sexual e a exploração do trabalho infantil, estimulando também a violência em suas múltiplas facetas”*. (p. 7)

Um outro fator, visto como determinante da exploração sexual que sofrem crianças e adolescentes, é a violência sexual praticada contra estas pelos próprios familiares. Esta violência atinge todas as classes sociais e em sua grande maioria as meninas. Depois de sofrerem a violência, muitas dessas meninas são expulsas de casa ou fogem para evitar novas agressões tornando-se presas fáceis para os aliciadores e seus clientes que as acolhem em troca de seus favores sexuais.

Ainda outro importante fator apontado como alimentador da exploração sexual é a mídia. A mídia criou um modelo de adolescente que usa determinadas grifes ou consome certos produtos os quais estão longe do acesso de muitas adolescentes, mesmo de classe média. Isso faz com que muitas adolescentes busquem na prostituição os meios necessários para conseguir os apetrechos que as deixarão iguais ao modelo criado pela mídia. Por outro lado, esse comportamento da mídia reforça a cultura machista de que “para cavalo velho o remédio é capim novo” tornando legítimo e banal o relacionamento sexual de adultos com crianças e adolescentes.

5. A LEI ANTIGA E A LEI NOVA

No Brasil, a legislação que visa punir a exploração sexual de crianças e adolescentes é antiga e data de 1940. Essa legislação está eivada de preconceitos e não corresponde à visão que a sociedade tem hoje da problemática relativa à população infanto-juvenil. Felizmente, o Código Penal de 1940 está colocado para revisão e tem dividido os juristas, pois enquanto uns defendem um maior rigor na repressão aos exploradores, outros propõem a diminuição da idade das vítimas da exploração sexual. Procura-se também diminuir o poder da família nos casos da violência sexual doméstica, de modo a facilitar a proteção das vítimas e punição dos culpados.

Uma crítica que se faz ao Código Penal brasileiro é que os tipos penais relacionados à violência e exploração sexual encontram-se no título dos crimes contra os costumes e não, contra a pessoa. Desse modo, o legislador atendendo à moral da época, buscou tutelar prioritariamente os bons costumes e a moralidade pública e não a pessoa da vítima. Huzac (1996) afirma que: *“Principalmente a honra da mulher parece ter sido a preocupação na formulação do Código Penal. O sujeito passivo, na maioria dos artigos, só pode ser uma mulher, como no caso de fraude, sedução e rapto, negando a possibilidade de que um homem também pode ser enganado, seduzido ou raptado.”* (p. 14)

Duas expressões utilizadas pelo Código chamam particularmente atenção. Trata-se de *mulher honesta* e *mulher virgem*. Citemos, como exemplo, o artigo 215 que trata da posse sexual mediante fraude: “*Ter conjunção carnal com mulher honesta, mediante fraude:*

Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos.

Parágrafo único. Se o crime é praticado contra mulher virgem, menor de 18 (dezoito) e maior de 14 (catorze) anos:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos.”

“Mulher honesta”, no dizer de Paulo José da Costa Jr., é aquela que, sem se abster da prática sexual, conserva certa dignidade e decência, enquanto que a desonesta é a mulher de muitos leitos, promíscua e desregrada. Segundo o mesmo autor, no caso da *virgo intacta* exige-se não só a inviolabilidade do hímen como também o recato e a honradez.

Essas exigências do Código Penal, expressão da moral dominante em 1940, acaba invertendo os papéis e muitas mulheres vítimas de violência e exploração sexual - incluem-se aí crianças e adolescentes -, acabam passando de vítimas a criminosas pois não eram honestas ou virgens. Os exploradores e seus clientes é que são as “verdadeiras vítimas” dessas meninas “promíscuas e de vida fácil”.

O nosso Código Penal parece estar distante das expectativas do constituinte de 1988, que, no artigo 227 da Magna Carta prescreve: “*É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*”.

O parágrafo quarto deste mesmo artigo dispõe ainda que: “*A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente*”.

Este artigo da Constituição Federal de 1988 foi regulamentado em 1990 com a promulgação da Lei 8.069 que criou o Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA. O Estatuto traz diversos dispositivos que visam favorecer um desenvolvimento saudável, tanto do ponto vista físico quanto psicológico, à criança e ao adolescente, o que implica em uma proteção contra a violência e exploração sexual.

Essa preocupação aparece claramente nos artigos 17 e 18 que tratam do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade:

Art. 17 - O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.

Art. 18 - "É dever de todos zelar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor".

O ECA procurou regulamentar a frequência de crianças e adolescentes a motéis e outros estabelecimentos congêneres, tendo em vista a ligação de muitos destes estabelecimentos com a exploração sexual. Regulamentou também a viagem de crianças e adolescentes, visando a prevenir o tráfico dos mesmos. É o que podemos perceber através dos artigos 82, 83 e 85:

Art. 82 - É proibida a hospedagem de criança ou adolescente em hotel, motel, pensão ou estabelecimento congênere, salvo se autorizado ou acompanhado pelos pais ou responsável.

Art. 83 - Nenhuma criança poderá viajar para fora da comarca onde reside, desacompanhada dos pais ou responsável, sem expressa autorização judicial.

Art. 85 - Sem prévia e expressa autorização judicial, nenhuma criança ou adolescente nascido em território nacional poderá sair do País em companhia de estrangeiro residente ou domiciliado no exterior.

Com o fim de proteger a criança ou adolescente contra a violência praticada pelos próprios pais ou responsável, o artigo 130 do ECA especifica que:

"Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum".

Nos artigos 240, 241, 250 e 251 do ECA vamos encontrar as penas cominadas aos exploradores sexuais:

Art. 240 - Produzir ou dirigir representação teatral, televisiva ou película cinematográfica, utilizando-se de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica:

Pena - reclusão de um a quatro anos, e multa.

Art. 241 - Fotografar ou publicar cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente:

Pena - reclusão de um a quatro anos.

Art. 250 - Hospedar criança ou adolescente, desacompanhado dos pais ou responsável ou sem autorização escrita destes, ou da autoridade judiciária, em hotel, pensão, motel ou congênere:

Pena - multa de dez a cinquenta salários de referência; em caso de reincidência, a autoridade judiciária poderá determinar o fechamento do estabelecimento por até quinze dias.

Art. 251 - Transportar criança ou adolescente, por qualquer meio, com inobservância do disposto nos art. 83, 84 e 85 desta Lei:

Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

5. O QUE FAZER

Juntamente com o resto do mundo, a sociedade brasileira começa a despertar para a degradante condição de violência e exploração sexual vivenciadas por grande parte de nossas crianças e adolescentes. Algumas ações já estão sendo desenvolvidas por parte de entidades da sociedade civil ou mesmo pelo Estado. Campanhas já estão sendo realizadas visando, no mínimo, a dar visibilidade ao problema.

Em um seminário realizado em Brasília, em abril de 1996, com vistas ao Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, que se realizou posteriormente, na cidade de Estocolmo, em agosto de 1996, foram feitas algumas propostas de ação visando a suprimir a violência e exploração sexual praticadas contra a população infanto-juvenil. Do mesmo modo, o Congresso de

Estocolmo fez importantes recomendações aos governos e à sociedade civil, para o desenvolvimento de ações visando ao fim da violência e exploração sexual de crianças e jovens.

As ações já em curso e aquelas que se pretende sejam implementadas seguem três linhas básicas: **a prevenção, a repressão e a reintegração**. Na linha da prevenção o Congresso de Estocolmo ressalta a importância da educação, de campanhas que informam sobre os direitos das crianças e adolescentes, da assistência a família e dos meios de comunicação como forma de prevenir a violência e a exploração sexual de crianças e adolescentes. Vejamos algumas dessas recomendações:

- Proporcionar às crianças o acesso à educação como meio de melhorar sua condição e fazer com que a educação primária seja obrigatória e gratuita para todos.
- Iniciar campanhas de informação e comunicação com conteúdos de gênero, com a finalidade de aumentar a compreensão pública e educar os funcionários do governo sobre os direitos da criança, a ilegalidade e os efeitos nocivos da exploração sexual e comercial de crianças, promovendo atitudes e comportamentos sexuais responsáveis, de acordo com o desenvolvimento, a dignidade e a autoestima das crianças.
- Formular ou reforçar e implementar políticas econômicas e sociais com conteúdo de gênero, em nível nacional, para ajudar as crianças vulneráveis à exploração sexual e comercial, as famílias e as comunidades, no enfrentamento dos atos que conduzem a essa exploração, com atenção especial aos abusos dentro da família, às práticas tradicionais nocivas e seus efeitos sobre as meninas. Promover a valorização das crianças como seres humanos e não como mercadorias, assim como reduzir a pobreza mediante a promoção de empregos remunerados, a geração de receitas e outras medidas de apoio.
- Estimular os profissionais dos meios de comunicação para que desenvolvam estratégias que reforcem o papel dos meios com a provisão de informações da mais alta qualidade, fidelidade e normas éticas em relação a todos os aspectos da exploração sexual e comercial de crianças.
- Focalizar campanhas e programas informativos, educativos e de alcance sobre as pessoas envolvidas na exploração sexual e comercial de crianças, com a finalidade de promover mudanças nos comportamentos para enfrentar estas práticas. (Ministério da Previdência e Assistência Social, 1997: 26, 27)

Na linha da repressão, as recomendações do Congresso de Estocolmo visam ao estabelecimento de uma legislação que puna os responsáveis por casos de exploração e violência sexual e não, as suas vítimas. Essas recomendações se direcionam principalmente ao turismo sexual e ao tráfico de crianças. O Congresso chama a atenção também para a necessidade de uma integração das ações tanto em nível nacional quanto internacional. Vejamos, algumas delas:

- Desenvolver ou reforçar e aplicar medidas legais nacionais para estabelecer a responsabilidade criminal dos provedores de serviços, clientes e intermediários na prostituição, tráfico e pornografia infantil, compreendendo a posse de material pornográfico infantil e outras atividades sexuais ilegais.
- Desenvolver ou reforçar e aplicar medidas legais, políticas e programas nacionais para proteger as vítimas infantis da exploração sexual e comercial diante da eventualidade de que sejam castigadas como criminosas e garantir que estas tenham pleno acesso a pessoas e serviços de apoio em todos os setores, particularmente no âmbito legal, social e sanitário.
- No caso do turismo sexual, desenvolver ou reforçar e aplicar medidas legais para considerar como delito os atos cometidos por pessoas naturais dos países de origem contra as crianças de países de destino (“leis penais extraterritoriais”); promover a extradição e outros convênios legais para garantir que uma pessoa que explora uma criança com finalidade sexual em outro país (país de destino) seja processada tanto no seu país de origem como no país de destino; reforçar as medidas legais e sua aplicação, abrangendo a confiscação e o embargo de todos os bens e benefícios e outras sanções contra os que cometerem delitos sexuais contra crianças nos países de destino, e compartilhar dados significativos.
- No caso do tráfico de crianças, desenvolver e aplicar medidas legais, políticas e programas nacionais para proteger as crianças do tráfico ilegal dentro ou através das fronteiras nacionais e castigar os traficantes; em situações de fronteiras, tratar as crianças afetadas de forma humana, de acordo com as leis de imigração nacionais, e estabelecer convênios de readmissão para garantir um retorno seguro aos seus países de origem com acompanhamento dos serviços de apoio e compartilhar dados significativos.

- Identificar, reforçar ou estabelecer redes entre as autoridades encarregadas da aplicação da lei em nível nacional e internacional, abrangendo a Interpol e a sociedade civil para a execução de um trabalho de vigilância contra a exploração sexual e comercial de crianças; estabelecer unidades especiais entre o pessoal encarregado da aplicação da lei, com recursos adequados e serviços favoráveis às crianças, para diminuir a exploração sexual e comercial das crianças; nomear oficiais para garantir o direito das crianças nas investigações policiais e nos processos judiciais e para o intercâmbio de informações chaves; formar o pessoal encarregado da aplicação da lei sobre o desenvolvimento e os direitos da criança, em particular a Convenção sobre os Direitos da Criança, outras normas de direitos humanos e medidas legislativas nacionais pertinentes. (Ministério da Previdência e Assistência Social, 1997: 28, 29).

Quando trata da recuperação de crianças e adolescentes vítimas de violência e exploração sexual, o Congresso de Estocolmo enfatiza o cuidado de não agravar os traumas sofridos pelas vítimas quando da ação da justiça e também da necessidade de um acompanhamento médico-psicológico não só para as vítimas, como para os criminosos, se for o caso. Quanto a recuperação, algumas das recomendações foram:

- Adotar um enfoque não-punitivo para as vítimas infantis da exploração sexual e comercial em consonância com os direitos da criança, tendo especial cuidado para que os processos judiciais não agravem o trauma vivenciado pela criança e para que a resposta do sistema esteja acompanhada de medidas de assistência legal, quando necessário, e de medidas judiciais para as vítimas infantis.
- Proporcionar acompanhamento médico-psicológico e social e outras medidas de apoio às vítimas infantis da exploração sexual e comercial, assim como as suas famílias, dando especial atenção àquelas portadoras de doenças sexualmente transmissíveis, inclusive Aids, com a finalidade de promover a auto-estima, a dignidade e os direitos das crianças.
- Adotar não somente sanções legais contra os praticantes de crimes sexuais contra as crianças, mas também medidas psicológicas e médico-sociais para produzir mudanças de comportamento nos criminosos. (Ministério da Previdência e Assistência Social, 1997: 29, 30)

6. CONCLUSÃO

A problemática da violência e exploração sexual de crianças e adolescentes só agora começa a ganhar maior visibilidade e isso faz com que os estudos teóricos do fenômeno ainda estejam em nível inicial. Ainda não existe uma homogeneização conceitual e as pesquisas são incipientes. Desse modo as estatísticas são pouco confiáveis não podendo se precisar o quantitativo da população infanto-juvenil vítima de violência e exploração sexual seja no mundo, seja no Brasil. Daí porque ser necessário um maior investimento em pesquisas nessa área para que se possa instrumentalizar a sociedade para o combate a essa violação de direitos.

O Código Penal brasileiro precisa de urgentes reformas para que possa fazer jus aos novos interesses da sociedade colocados na Constituição Federal e regulamentados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Expressões tendenciosas como mulher honesta ou mulher virgem precisam ser suprimidas do Código, para evitar que as vítimas de crimes sexuais passem da condição de vítimas à de ré.

Existem três linhas de ação no combate a violência e exploração sexual de crianças e jovens: a da prevenção, a da repressão e a da recuperação. Na linha da prevenção, é importante tornar cada vez mais visível o problema, de modo a envolver o máximo de pessoas e entidades, governamentais e não governamentais nesta luta. Neste sentido, os meios de comunicação têm um importante papel na denúncia e exigência de punição para os culpados. É importante ainda divulgar o Estatuto da Criança e do Adolescente que é a legislação que protege e faz cumprir os direitos da população infanto-juvenil.

Na linha da repressão, é importante a punição dos culpados, tanto nos países de origem quanto nos países de destino. Para tanto, é preciso um intercâmbio entre organismos nacionais e internacionais, entre o Estado e as organizações da sociedade civil que possam identificar esses culpados dentro e fora do país. É importante também que os membros do Judiciário, Ministério Público e a Polícia estejam sensibilizados e habilitados para lidar não só com os autores de delitos de natureza sexual como também com as vítimas destes delitos.

Na linha da recuperação, percebe-se a necessidade de centros de atendimento às vítimas de violência e exploração sexual, e até de seus violentadores, se for o caso. Esse atendimento deve abranger a criança ou adolescente do ponto de vista médi-

co, psicológico e social. Para o funcionamento de centros desta natureza, será necessário também pessoal com qualificação na área da infância e juventude.

Muitas causas tem sido apontadas para o fenômeno da violência e exploração sexual de meninos e meninas, mas todos concordam que a pobreza é a causa preponderante na maioria dos casos. No Brasil, a disparidade social faz com que a venda do corpo surja como uma possibilidade real de aumento da renda familiar. Além de que, a condição de miséria absoluta em que vive a maior parte das famílias brasileiras, alijadas dos benefícios da educação, saúde, lazer e trabalho, facilita o desequilíbrio da estrutura familiar, levando a violências praticadas contra crianças e adolescentes. Uma melhor distribuição de renda, portanto, é a solução última para a erradicação da violência e exploração sexual de nossas crianças e adolescentes.

7. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Porto Alegre: UNICEF, 1995.

BRASIL. *Código Penal*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. Ministério da Justiça *et al.* *Fundamentos e políticas contra exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes*: relatório de estudo. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social, CECRIA. *Para combater a violência sexual contra crianças e adolescentes: o papel da assistência social e da família*. Brasília: FUNDAP, 1997.

CECIP. *Construindo o futuro: ação e articulação pelo estatuto da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: CECIP, 1997.

CECIP. *Respeito é bom e eu gosto: Estatuto da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: CECIP, 1997.

CECRIA. *Exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes*. Cadernos ABONG, São Paulo, n. 18, ago. 1997.

CEDECA. *O desafio da cidadania: campanha contra a exploração sexual infanto-juvenil*. Salvador: CEDECA, 1996.

CEDECA. *Subsídios a uma discussão conceitual sobre a exploração sexual infanto-juvenil: notas sobre o processo do Cedeca-Ba*. Salvador: CEDECA, s/d. (mimeo)

CONANDA. *Anais da segunda conferência nacional dos direitos da criança e do adolescente*. Brasília: CONANDA, 1997.

COSTA, João de Jesus. *Rompendo o silêncio*. São Luís: CEDCA, 1997.

COSTA JÚNIOR, Paulo José da. *Curso de direito penal*. São Paulo: Saraiva, 1992.

DIMENSTEIN, Gilberto. *Meninas da noite: a prostituição de meninas-escravas no Brasil*. São Paulo: Ática, 1994.

HAZEAU. *Direitos sexuais da criança e do adolescente: leitura social e jurídica: "exploração sexual" e "violência sexual"*. Belém: Mnmmr/Movimento República de emáus, 1996.

JUSSARA de GOIÁS *et al.* *Campanha nacional pelo fim da exploração, violência e do turismo sexual contra crianças e adolescentes*. Subsídio, Brasília, n. 26, set. 1995.

PINTO, Lúcia *et al.* *Exploração sexual de meninas adolescentes*. Rio de Janeiro, 1995. (mimeo)

REVISTA CUÍRA. Belém: Unipop, 1996, bimestral. *Absorveu: Na trilha dos aliciadores*.

UNICEF *et al.* *Congresso mundial contra a exploração sexual comercial de crianças: antecedentes*. s/d. (mimeo)

GLOSSÁRIO



Abuso de poder Desvio praticado pelo agente público, que tem competência para atuar, mas extrapola os poderes de sua função. Um fiscal da Prefeitura que aplica uma multa superior à multa prevista em lei abusa do poder.

Ação popular ação que pode ser utilizada por qualquer cidadão, assim entendidos os maiores de 16 anos, com direito a voto, para anular qualquer ato que venha a causar prejuízo ao patrimônio público. Diz a Constituição, no art. 5º, inciso LXXIII: *Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.*

Adoção Ato de tomar como filho seu um filho de outra pessoa. Para que haja adoção é necessária a quebra do pátrio poder dos pais naturais, sendo esse poder seja conferido aos pais adotivos.

Agente público Funcionário público, ou um particular que exerça funções de natureza pública, que o torna equivalente a um funcionário, na qualidade de agente público. É o caso dos conselheiros tutelares.

Ampla defesa Possibilidade que assiste a todos os litigantes em processo administrativo ou judicial de, em igualdade de condições, oferecer alegações e produzir provas no processo (Constituição Federal, art. 5º, inciso LV, já citado).

Anomalia Irregularidade, anormalidade.

Aparelho estatal Conjunto de órgãos públicos, a máquina estatal.

Ato infracional É o equivalente a crime, no Código Penal. O Estatuto evita esse termo, para evitar a rotulação do adolescente infrator. Segundo o ECA, art. 103, é “a conduta descrita como crime ou contravenção penal”. Essa terminologia foi criada para evitar a rotulação de crianças e adolescentes em conflito com a lei.

Atribuição Competência ou faculdade conferida por lei em razão do cargo ou função. Em outras palavras, é o poder que a lei confere a alguém, poder este sempre vinculado à realização de determinada tarefa.

Autoridade coatora Agente do poder público que detenha uma parcela de poder suficiente para obrigar um cidadão a fazer ou ser impedido de fazer algo.

Boletim de ocorrência Notícia de apreensão, escrita pelo policial que a executou.

Centros de Defesa de Direitos Organizações da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, criadas para garantir, defender e promover os direitos das crianças e adolescentes.

Cidadania Condição legalmente protegida de exercício de direitos e cumprimento de deveres do cidadão nas relações com iguais ou com o Poder Público.

Citação Pelo art. 213 do Código de Processo Civil, *“é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender”*.

Classe hegemônica Classe dominante.

Código de Menores A lei que regulava a política de atendimento da criança e ao adolescente no Brasil antes do Estatuto da Criança e do Adolescente. Promulgada em 1979, estava baseada na Doutrina da Situação Irregular.

Co-gestão Forma de administrar, gerir, compartilhada entre o Poder Público e a Sociedade Civil. É neste sentido que se fala de “co-gestão da coisa pública”.

Colegiados Órgãos coletivos de caráter deliberativo.

Comissários de Menores Civis que auxiliavam o Juiz de Menor no desempenho de suas funções, recebendo para isso amplos poderes, além de uma carteira de identificação que lhes conferia um status oficial.

Competência Capacidade legal de realizar determinados atos. Quando se diz que um juiz é incompetente para julgar uma causa, não se está dizendo que ele não tem conhecimento suficiente para realizar o julgamento, mas que a lei não lhe dá esse direito, pois determina que um outro órgão do judiciário é habilitado para tal. Por exemplo: um juiz do trabalho não é competente para julgar um divórcio; um juiz criminal não é competente para julgar uma causa de adoção, e assim por diante.

Condução coercitiva Ato de levar alguém à força.

Conselhos de Assistência Social Instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre Governo e Sociedade Civil (LOAS, art. 16).

Conselhos de Defesa dos Direitos Órgãos cuja função é formular as políticas públicas (básicas, de seguridade social e de garantia), nas órbitas federal, estadual e municipal. São compostos de maneira paritária (meio a meio), por representantes do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil.

Conselhos Setoriais Instâncias deliberativas de caráter permanente e composição paritária entre Governo e Sociedade Civil para as áreas de políticas sociais básicas, como Educação, Saúde, etc.

Conselhos Tutelares Órgãos de execução e fiscalização, aos quais compete averiguar o descumprimento dos direitos fundamentais às crianças, encaminhando os casos conforme sua gravidade. Existem nos municípios. Os Conselhos Tutelares são compostos por cidadãos eleitos pela comunidade. Embora vinculados ao Executivo municipal, é composto exclusivamente de representantes da sociedade civil.

Contraditório Direito que o acusado possui de contradizer, isto é, 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: *"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"*.

Contravenção Ato ilícito menos importante que o crime, e que só acarreta ao seu autor a pena de multa ou prisão simples.

Cooperação internacional Conjunto de agências governamentais ou não-governamentais de ajuda a governos ou entidades da sociedade civil em projetos de interesse social ou de desenvolvimento.

Curador é aquele que, por lei ou decisão judicial, tem a função de cuidar, 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.

Declaração Universal dos Direitos do Homem Importante documento publicado pelas Nações Unidas, em 1948. Baseado nos direitos sociais e econômicos conquistados, é o mais importante documento de proteção dos direitos da pessoa humana, em nível internacional.

Defensoria A Defensoria Pública é uma instituição prevista na Constituição Federal, art. 134, cabendo-lhe prestar orientação jurídica e realizar a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, inciso LXXIV. Configura-se, assim, como uma demanda social originada num direito de cidadania. Diz o lugar citado: “*O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos*”.

Delinqüência juvenil Expressão usada para designar a atividade anti-social de jovens, associada à idéia de punição. Esse conceito impregnou a política determinada pelo primeiro Código de Menores (1927).

Delinqüente contumaz Aquele que reincide no delito.

Democracia Regime de governo caracterizado pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade.

Democracia participativa Regime político em que o povo, titular do poder, exerce diretamente o poder político, como no caso dos Conselhos paritários deliberativos.

Democracia representativa Regime político em que o povo, titular do poder, escolhe em votação pública representantes e lhes delega o exercício dos poderes de Estado: legislar, administrar e julgar.

Descentralização Delegação de poderes autônomos aos órgãos e entidades estatais para tomar decisões político-administrativas.

Descentralização Política administrativa segundo a qual os órgãos administrativos têm acentuada autonomia, ficando tanto quanto possível desprendidos do poder central.

Devido Processo Legal É um princípio jurídico segundo o qual a pessoa só pode ser privada de sua liberdade ou de seus bens através de um procedimento judicial previamente instituído, e que vale para todos. 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*”.

Diagnóstico Caracterização de um problema, especificando os fatores que contribuem para a sua existência.

Direito de petição Poder conferido ao cidadão que for prejudicado em seu direito por algum agente do poder público de reclamar, por escrito, da ilegalidade ou do abuso de poder cometido. A petição será enviada a uma autoridade hierarquicamente superior a este agente. Este direito está assegurado no art. 5º, inciso XXXIV da Constituição Federal: *São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.*

Direito indisponível Direito de que a parte não pode abrir mão, dado o seu caráter essencial. O direito à vida é um exemplo típico.

Direito líquido e certo Direito não sujeito a dúvida ou contestação. O direito líquido e certo está ligado a um fato. Pode haver dúvidas sobre o fato; quanto ao direito alegado, não.

Direito objetivo Conjunto de regras impostas pelo Poder Público.

Direito público subjetivo 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*.

Direito Sistema de regras ou *normas jurídicas* que regulam a convivência das pessoas em sociedade.

Direito subjetivo Faculdade ou poder de agir que as normas conferem ao cidadão, obrigando o Poder Público à prestação dos serviços correspondentes aos direitos do cidadão.

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

Direitos da Criança A primeira declaração dos direitos humanos das crianças, publicada em 1959 pelas Nações Unidas sob o título *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 Assembléia-Geral das Nações Unidas em 20.11.89. O Congresso Nacional brasileiro adotou-a em 14.09.90, 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.

Direitos humanos Conjunto de *direitos subjetivos* básicos, inerentes a todos os seres humanos, independentemente de sua raça, cor, sexo, nacionalidade ou classe social e que os protegem do Estado e dos demais cidadãos.

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.

Direitos para os trabalhadores O próprio direito de greve, a jornada semanal, o salário mínimo, as férias.

Discrecionalidade Imposição de condicionamento restritivo.

Distributividade Critério de preferência pelos mais necessitados na prestação de um serviço público.

Dotação orçamentária Alocação de recursos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária.

Doutrina da Proteção Integral Nova concepção jurídica segundo a qual Governo, Estado e Sociedade são obrigados a propiciar, a todas as crianças e adolescentes, o respeito a seus direitos fundamentais. Pode resumir-se em dois pontos principais: 1). As crianças (e adolescentes) possuem todos os direitos consagrados aos adultos, além de uma série de direitos próprios, por se encontrarem num estágio especial de desenvolvimento físico e mental. 2). Família, Estado e Sociedade são solidariamente obrigados na garantia de tais direitos.

Doutrina da Situação Irregular A doutrina que orientou o Código de Menores. Preconiza a atuação do Estado, através do Judiciário, sempre — e apenas — quando o *menor* se encontre em alguma situação considerada irregular. O pressuposto subjacente desta doutrina à aplicação da lei conduz necessariamente a uma

rotulação e discriminação do *menor*, porquanto não se enquadraria na sociedade *regular*, isto é, a sociedade afluyente.

Eixo da Defesa Conjunto de órgãos do Poder Público e da Sociedade Civil que devem promover a responsabilização jurídica dos violadores dos direitos das crianças e adolescentes.

Eixo da Promoção Conjunto de atores sociais e de entidades públicas e privadas que tratam da formulação e aplicação de políticas públicas, garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes. Também inclui os espaços públicos de deliberação e os instrumentos da política de atendimento.

Eixo do Controle Conjunto de entidades da Sociedade Civil que realizam a vigilância do cumprimento da Constituição, das Leis e das ações definidas no eixo da promoção. Inclui os espaços de discussão sobre os interesses vinculados à efetivação dos direitos da criança e do adolescente. É por excelência o espaço da mobilização social em favor dos direitos infanto-juvenis.

Equidade é a adaptação ou mesmo correção da lei na sua aplicação aos casos concretos, visando à proteção do mais fraco.

Espaços institucionais Instâncias de discussão e deliberação sobre questões de interesse público.

Estado do Bem-Estar Social Concepção política em que o Poder Público assume a promoção do bem-estar dos cidadãos, mediante políticas sociais de caráter universal e gratuito.

Estado Social Concepção segundo a qual o Estado assume funções assistenciais, cuidando dos desamparados, protegendo os trabalhadores, fornecendo benefícios, aposentadoria, abrigo etc.,

Estado-de-direito 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.

Estratégico Diz-se do fator que tem poder de alavancar ações que permitam alcançar os objetivos desejados, levando em conta todas as circunstâncias, interesses e forças em jogo.

Família natural Comunidade formada por um dos pais, ou ambos, e os seus filhos.

Família substituta A família que acolhe uma criança em caráter permanente.

Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Articulação de entidades da Sociedade Civil com a finalidade de discutir temas ligados à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, escolher os representantes da Sociedade Civil para os conselhos deliberativos paritários criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e subsidiá-los na elaboração, controle e avaliação de políticas públicas.

Função pública Atividade que, mesmo sendo feita por uma entidade privada, tem interesse público.

Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor FUNABEM Criada pela Lei federal 4.513, de 1º de dezembro de 1964, editada pelo governo militar, que estabeleceu a *Política do Bem-Estar do Menor* Simetricamente à FUNABEM, foram criadas, em nível estadual, as FEBEM's.

Fundos (públicos) especiais Recursos públicos vinculados por lei ao financiamento de determinadas atividades de interesse social. Na prática são contas especiais destinadas a captar recursos tanto do Tesouro como de outras fontes para fins pré-determinados. De acordo com a Lei 4.320/64, fundo especial é "*o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*". Os fundo são criados por lei; têm receitas especificadas na própria lei; destinam-se à realização de serviços ou objetivos previamente determinados; têm normas especiais de aplicação, isto é, especificidades de gestão, prestação e tomada de contas

Garantia Instrumento que permite ao cidadão recorrer à autoridade administrativa ou judiciária -, caso seja desrespeitado em seu direito, para fazer valer o seu direito.

Garantias constitucionais Proteção assegurada a cada cidadão e limites impostos pela Constituição federal ao Poder Público em benefício do cidadão. São exemplos de garantias constitucionais o *habeas corpus*, o mandado de segurança, entre outros.

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 pen-

samento, 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 terceira refere-se aos direitos da solidariedade (ver adiante).

Gestão pública Administração dos negócios da esfera pública, por mandato ou delegação da Sociedade Civil.

Guarda Instituto através do qual a criança ou adolescente passa à vigilância, zelo e proteção de um adulto, chamado de *guardião*.

Habeas corpus Ação judicial que tem por objetivo proteger a liberdade de *locomção*, isto é, o direito de ir, vir e permanecer nos lugares. É previsto no art. 5º da Constituição, no inciso LXVIII: *Conceder-se-á "habeas corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.*

Habeas data Ação destinada a garantir ao cidadão ter acesso a informações a seu respeito, existentes em bancos de dados públicos (em repartições públicas) ou particulares (mantidos por instituições privadas, como o SPC, o TeleCheque, etc.). Está previsto no art. 5º, inciso LXXII: Constituição de 1988: *Conceder-se-á "habeas data": a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, administrativo ou judicial.*

Habilidade interpessoal capacidade de lidar com as pessoas de modo justo e competente.

Hipossuficientes (partes) 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.

Ilegalidade Ato que contraria a lei frontalmente. Se um policial exigir dinheiro para defender a pessoa, estará cometendo um ato ilegal.

Imputabilidade A possibilidade legal de receber uma punição por seus atos. A Constituição do Brasil dispõe que até a idade de 18 anos um adolescente não

pode ser punido. **Art. 228** *São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.* Essa “legislação especial” é o Estatuto da Criança e do Adolescente.

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

Inquérito civil público Ação judicial conduzida pelo Ministério Público em defesa de interesse coletivo ou difuso.

Interesse Tudo aquilo que é importante para uma pessoa ou grupo de pessoas. Frequentemente os interesses na sociedade são conflitantes; conseqüentemente geram desentendimento.

Interesses transindividuais O mesmo que direitos coletivos e difusos.

Isonomia Semelhança de remuneração entre funções semelhantes de Poderes distintos. Fala-se, por exemplo, de isonomia salarial entre membros do Judiciário e do Ministério Público.

Juiz de Menores Figura central no Código de Menores: não só 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*, e baixar normas de caráter geral, que complementavam a legislação.

Jurisdicional Jurisdição é um poder do Estado de resolver os litígios, os desentendimentos entre os cidadãos, usando da força, se necessário. Só o Poder Judiciário possui *jurisdição*, ou seja, ninguém mais tem o direito de julgar o caso concreto e de resolvê-lo usando a força. A natureza da função do Juiz da Infância e da Juventude é de natureza jurisdicional. Além de aplicar a lei ao caso concreto, o Juiz pode determinar a execução da sentença, usando até a força policial, se for o caso.

Legitimação Reconhecimento público que implica aceitação.

Liminar Providência que o juiz toma, no início de alguma ação judicial, para proteger o direito até que a ação seja julgada. Liminar não é uma ação judicial.

Mandado de injunção Norma inferior para explicar (regulamentar) a aplicação de

um dispositivo constitucional ainda não regulamentado. Consta da Constituição Federal no art. 5º, inciso LXXI : *Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.*

Mandado de segurança Garantia que tem por objetivo proteger direito líquido e certo do cidadão, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pelo descumprimento do direito for autoridade pública ou algum particular, no exercício de atribuições públicas. Está previsto na Constituição Federal, Art. 5º, inciso LXIX : (...) *Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas corpus" ou "habeas data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.*

Mandado judicial Ordem proferida por algum órgão ou autoridade do judiciário. Ele contém uma determinação que não pode ser discutida, deve ser cumprida, salvo se for visivelmente ilegal.

Medidas de proteção a) Medidas aplicáveis sempre que os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados. b) Conjunto de medidas previstas pelo Estatuto para crianças que tenham praticado ato infracional. Levam em conta "as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários" (art. 100). O art. 101 do Estatuto enumera oito medidas de proteção: encaminhamento aos pais ou responsável, orientação, apoio e acompanhamento temporários, matrícula em escola pública, inclusão em programa de auxílio, tratamento médico, inclusão em programa de tratamento para dependentes de drogas, abrigo, colocação em família substituta.

Medidas sócio-educativas Pelo Direito, são medidas de natureza punitiva, mas não recebem esse nome para que não se prejudique a recuperação do adolescente autor do ato. Encontram-se no art. 112 do Estatuto, dispostas em ordem crescente de gravidade: advertência, prestação de serviços à comunidade, obrigação de reparar o dano, liberdade assistida, semiliberdade e internamento.

Ministério Público De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público é "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"(art. 127).

Municipalização Descentralização da administração pública em favor dos municípios. Os principais poderes do município estão expressos no art. 30 da Constituição do Brasil.

Normatização Ato de enquadrar determinada situação num sistema de regras.

Notificação Comunicação oficial. Através de uma notificação, o Conselho Tutelar leva suas decisões ao conhecimento dos interessados.

Objetivo Resultado da ação que permita alcançar uma situação futura desejada, em que os problemas em foco estejam resolvidos. Essa forma de conceituar objetivo tem a vantagem de criar uma visão da solução a ser implantada.

Oitiva Ato de ouvir, num procedimento judicial. Audiência.

Ordem vinculadora Disposição que gera um conjunto de obrigações.

Organizações da Sociedade Civil Grupos ligados estavelmente em torno de interesses de classe ou de comunidades.

Organizações Não-Governamentais ONGs Entidades da Sociedade Civil constituídas sem fins lucrativos para prestação de serviços e intervenções de interesse social.

Órgão autônomo Não subordinado hierarquicamente a nenhum outro órgão.

Órgão controlador Aquele que exerce a função de controlar a execução das ações de outros órgãos ou entidades. Os conselhos de direito são ao mesmo tempo órgãos deliberativos e controladores das políticas relativas à criança e ao adolescente.

Órgão de governo Órgão público vinculado ao Executivo. Os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares são órgãos públicos e também órgãos de governo.

Órgão deliberativo É aquele que decide. Na maior parte das vezes, os órgãos de deliberação são colegiados, sendo a decisão tomada por maioria de seus membros. É o caso dos conselhos de direitos. Se são *deliberativos*, os conselhos não serão *executores*, ou seja, eles apenas determinarão quais ações devem ser executadas, e outros órgãos, do próprio poder público (como as secretarias de governo) ou da sociedade civil executarão as ações.

Órgão permanente Permanente significa perene, contínuo, duradouro, estável. Opõe-se à expressão “temporário”: uma vez criado, não pode ser extinto.

Órgão público Entidade estatal que não tem personalidade própria, mas se integra à estrutura de uma pessoa jurídica, que pode ser a União Federal, os Estados ou municípios, em relação aos conselhos de direitos, e exclusivamente os municípios, no caso dos conselhos tutelares.

Paradigma Visão compartilhada sobre determinada realidade, modelando as concepções e modos de agir das pessoas.

Parceria Cooperação entre pessoas jurídicas ou físicas, mediante contrato, com a finalidade de realizar interesses comuns.

Participação direta Forma de participação popular na gestão pública prevista na Constituição Federal de 1988, no art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Uma das formas é a participação nos Conselhos de Direitos, entre outras.

Participação social Engajamento dos cidadãos na discussão, elaboração, controle e avaliação de políticas públicas e outros assuntos de interesse geral.

Pátrio poder Um poder-dever atribuído aos pais em benefício dos filhos. Os pais só podem usá-lo para a realização desse dever.

Pessoas jurídicas À semelhança da pessoa humana, existem pessoas chamadas *jurídicas*, cuja existência decorre do Direito. São as empresas; as sociedades comerciais; as associações civis, como os conselhos de moradores, clubes de mães, entidades esportivas etc.

Política de atendimento Conjunto de ações do governo e da sociedade civil que visam a garantir às crianças e adolescentes os seus direitos fundamentais.

Políticas Sociais Básicas Ações governamentais destinadas a garantir os direitos fundamentais a todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição. São as políticas públicas relativas à saúde, educação, segurança, transporte, habitação etc.

Políticas de Garantia de Direitos Atendem as crianças e adolescentes em situação de extrema carência ou de risco, resultante da ação ou omissão dos adultos e de sua própria conduta, como é o caso dos autores de ato infracional. São *medidas de proteção* que visam salvaguardar os direitos básicos de tais crianças e adolescentes.

Políticas de Seguridade Social Políticas públicas de assistência social direcionadas à garantia dos mínimos sociais a grupos de crianças e adolescentes que se encontram em estado de carência.

Presunção É o mesmo que suposição. Julgamento segundo hipóteses assumidas como prováveis.

Prevenção Conjunto de medidas do Poder Público e da sociedade civil destinadas a “prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente” (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 70).

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

Prognóstico Predição sobre o estado futuro mais provável, caso não seja feita nenhuma ação corretiva da situação presente.

Projeção visualização do desenvolvimento de uma situação no futuro.

Promulgar Ordenar a publicação de uma lei.

Provocação Quando se diz que determinada autoridade age por provocação significa dizer que ele, ainda que tenha conhecimento do fato, nada pode fazer até que alguém, oficialmente, venha pedir a sua intervenção. O juiz, em regra, age por provocação, ou seja, o Ministério Público, os pais, ou qualquer interessado dirige-se ao juiz e pede, através de uma ação judicial, para que ele tome tal ou qual providência. Já o Ministério Público, a Polícia e outros órgãos públicos podem agir de ofício (*ex officio*), ou seja, sem que ninguém os provoque, eles podem tomar as providências cabíveis.

Qualidade da parte A condição de qualquer litigante, ao entrar em questão judicial.

Regulamentação Determinação das aplicações concretas de determinadas decisões ou de uma lei. Assim se diz que o Estatuto *regulamenta* o art. 227 da Constituição Federal.

Remissão Espécie de perdão que é concedido pelo promotor ou pelo juiz, em crimes de menor importância, quando se entende que o adolescente merece uma chance de se recuperar.

Reordenamento Adaptação de normas antigas ou criação de novas normas a partir de um fato legislativo importante. O ECA, por exemplo, criou a exigência de redefinição de papéis de órgãos públicos (como o Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público, a polícia) e de alterações nos estatutos de muitas entidades privadas, como as Organizações Não-Governamentais ONGs que lidam com crianças e adolescentes.

Representação (1) Delegação de poderes conferidos pelo povo, por meio de votos, a certas pessoas, a fim de que exerçam em nome dele as funções próprias dos órgãos eletivos da administração pública. Segundo Norberto Bobbio, *“um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes”*.

Representação (2) Requerimento dirigido à autoridade para apuração de alguma denúncia, para que ele tome as providências cabíveis.

Requisitar serviços Solicitar com autoridade os serviços especializados do poder público. Requisitar não é pedir, é exigir.

Retaguarda Apoio que a Sociedade Civil deve prestar às entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente, tanto na linha de suporte à ação dos seus representantes nos conselhos deliberativos, como no controle e avaliação do seu desempenho.

Revogação de uma lei Uma lei é “revogada” quando perde sua validade por conta de outra lei mais recente. É como se a lei nova passasse uma borracha, apagando a lei anterior. Em outras palavras, é a “morte” da lei. O Estatuto revogou o Código de Menores.

Rotulação Qualificação, em geral simplista e imprópria, de alguém ou alguma coisa. No caso da criança ou adolescente carentes, implica a imposição de uma imagem social negativa, discriminatória, pela sociedade.

Sancionar Aprovar em virtude de competência. Assim, a autoridade competente sanciona uma lei.

Seletividade A seletividade inclui uma escolha (seleção).

Serviço de Atendimento ao Menor SAM, vinculado ao Ministério da Justiça pelo Código de Menores (1927). Nas unidades do SAM, praticava-se a política correicional-repressiva.

Simbólico Tudo o que é produzido pela mente humana para representar realidades que estão além do mundo material, concreto. Neste sentido, a própria linguagem é simbólica. Assim também a cultura.

Sistema Conjunto de elementos articulados segundo um princípio de funcionamento comum. 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

Sistema de Garantia de Direitos Composto de três grandes eixos, em torno dos quais se alinham órgãos do Poder Público e da sociedade civil. Os três eixos são denominados Promoção, Controle Social e Defesa.

Sistema inquisitório Vigorou na Antiguidade e na Idade Média, no processo penal. 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 autor do crime e propiciava a sua defesa. Dessa maneira, desaparecia o contraditório e, com ele, a possibilidade de defesa.

Sociedade Civil O conjunto de cidadãos que compõem o corpo social da nação, compartilhando normas, valores culturais e interesses, que influenciam a formação de organizações e movimentos sociais. O adjetivo “civil” marca a diferença com o conjunto de representantes do poder político institucional o poder público.

Solidariamente responsáveis Todos e cada um dos interessados respondem pelo cumprimento de alguma obrigação legal contraída.

Substância entorpecente Substância tóxica que produz estado agradável de embriaguez, e a que o organismo se habitua, vindo a tolerar doses grandes, mas que provocam a necessidade cada vez maior de uso, acarretando progressivas perturbações físicas e mentais.

Sujeito de direitos 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.

Termo de ajustamento de conduta Acordo resultante de inquérito civil público, em que o administrador se compromete a modificar seu comportamento, reconhecendo o direito da outra parte.

Titular de ações públicas Quem inicia qualquer procedimento judicial de interesse da sociedade. O Ministério Público, por exemplo, é quem inicia o procedimento de apuração de ato infracional atribuído a adolescente.

Tutela (1) Assistência ou proteção instituída em favor de alguém.

Tutela (2) Instituto pelo qual o juiz nomeia um protetor para crianças ou adolescentes cujos pais tenham falecido ou, por qualquer razão, tenham perdido o pátrio poder (abandono, maus-tratos, doença mental etc.).

Uniformidade e equivalência dos serviços O primeiro termo implica a prestação do serviço de modo igual para todos. O segundo a obrigação de igual qualidade do serviço prestado, qualquer que seja o público destinatário.

Universalidade do atendimento O mais fundamental princípio de justiça: o que um pode fazer, os outros também têm o direito de fazer.

Vitimizados Pessoas em situações especiais de violação de direitos, enquadráveis nas hipóteses genéricas do art. 98 do Estatuto, isto é, ação ou omissão da sociedade ou do Estado; falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, e a própria conduta da criança ou adolescente.

COLOFÃO

Este livro foi diagramado no programa Page Maker 6.5, com o tipo Agaramond e teve o miolo impresso pela Gráfica Santa Marta em off-set sobre papel Chamois 80g e capa sobre couché fosco 350g com laminação fosca e utilização de verniz uv com reserva.

Eis a razão fundamental da publicação deste livro. Ele pretende divulgar esta interpretação do Estatuto, de modo que se torne inspiração e modelo de educação de todos os agentes envolvidos neste sistema:

educadores populares,
conselheiros de direitos e tutelares, advogados, assistentes sociais, policiais civis e militares, executivos e dirigentes municipais, juízes, promotores, membros de Organizações Não-Governamentais e parlamentares.

Margarita Bosch García
Coordenadora do Projeto

EQUIPE DE EDUCADORES

Ao longo de quatro anos, o CENDHEC capacitou mais de 8.000 pessoas para a implementação do Sistema de Garantia de Direitos. Contou, para isso, com uma equipe multidisciplinar, composta dos seguintes educadores:

Edson Araújo Cabral,
filósofo, consultor de aprendizagem organizacional.

Margarita Bosch García,
educadora, consultora de aprendizagem organizacional.

Milena Raiter Costa,
assistente social.

Paulo César Maia Porto,
advogado.

Valeria Nepomuceno,
assistente social.

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

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.

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 sócio-educativa de adolescentes em conflito com a lei, com a capacitação daqueles diversos públicos-alvo.

R E A L I Z A Ç Ã O

A P O I O



Cendhec

Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social



BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID
Inter-American Development Bank - IDB