



## <sup>1</sup> 10 Medidas Básicas para a Infância Brasileira

Guia de leitura

Aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

Família

Saúde

Creche / Pré-Escola

Educação

Trabalho Infantil

Suposto abandono

Violência

Criança de Rua

Adolescente em Conflito com a lei

Fundos Municipais

### Guia de leitura

O Brasil possui um grande acervo de publicações contendo subsídios teórico-técnicos na área da infância e adolescência. Essa produção foi visivelmente incrementada a partir da década de 1980, em especial, com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

"10 MEDIDAS BÁSICAS PARA A INFÂNCIA BRASILEIRA" foi realizado a partir da seleção das contribuições mais significativas e das vivências e reflexões que seus realizadores acumularam em suas experiências nessa área.

### A QUEM ESTE MANUAL SE DESTINA

Este manual foi escrito para você, Conselheiro de Direito, Conselheiro Tutelar. Para quem exerce liderança comunitária. Para quem trabalha nos órgãos executores da política local dos direitos. Para os membros do Ministério Público, Justiça da Infância e da Juventude, Tribunais de Contas, Legislativos, organizações da comunidade em geral. Para você que é dirigente de políticas públicas, de organizações não-governamentais, filantrópicas, para os

trabalhadores da saúde e da educação, para aqueles que lidam com a infância e a adolescência, para sindicatos de trabalhadores e patronais e todos que trabalham na área da assistência social.

## **O QUE CONTÉM**

Estamos colocando em suas mãos um instrumento que você pode utilizar no exercício do direito de participação previsto na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente. O manual aborda dez norteadores temáticos. Outros assuntos poderiam ter sido escolhidos. Optamos por estes dez por serem questões enfrentadas pela infância brasileira neste momento e por fazerem parte das diretrizes do ECA.

Em cada assunto, sugere-se como os Conselhos podem traçar suas metas de ação e organizar abordagens específicas, de que modo chegar aos recursos e envolver a sociedade nesta conquista.

## **COMO USAR**

A organização do manual obedeceu à seguinte ordem: numa primeira parte, você terá a idéia ampla da questão. A seguir, em Informações básicas/Informações auxiliares, há o aprofundamento dos temas e, a nosso ver, os aspectos importantes implicados. Eles obedecem a variados graus de complexidade.

Isto permite diferentes tipos de leitura, além de diversos usos das informações: situar os protagonistas do campo dos direitos em relação aos principais problemas colocados hoje; orientar a elaboração dos planos municipais e a formulação das políticas públicas sobre a infância; servir de pauta de discussão dos conselheiros no seu papel mobilizador e sensibilizador. Há também no texto dicas de ação para os Conselhos.

A visão global do que estamos falando será completada pela seção Aprendendo Com A Experiência. São exemplos reais de encaminhamento e solução de problemas sociais, escolhidos entre as inúmeras experiências bem-sucedidas encontradas no Brasil e que comprovam que é possível, com vontade política, enfrentar os desafios.

Na seção A Lei Garante, apontamos a base legal de cada uma dessas iniciativas. Em Para Saber Mais, selecionamos entre o vasto material utilizado na criação deste manual aqueles que reúnem as idéias principais.

Também em Para Saber Mais, listamos as instituições de pesquisa, apoio e consultoria que podem assessorar os Conselhos no levantamento de dados e na busca de soluções e perspectivas. Instituições com rica experiência, seja na comunidade local (como o Ibase, IBGE) ou na comunidade internacional, como o UNICEF e a OIT.

A gestão, controle e aplicação dos recursos do Fundo, por sua complexidade, serão especialmente desenvolvidos no Capítulo 10 deste manual. Esperamos deixar claro o papel dos Conselhos de Direitos nesta tarefa, assim como sua influência na elaboração dos orçamentos municipais.

## **Aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente**

Desde 1990, o Brasil tem o Estatuto da Criança e do Adolescente. A lei nº 8069 estabelece que a Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente deve ser feita "por um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos

estados, do Distrito Federal e dos municípios".

A Constituição Federal ampliou de forma considerável a competência e as responsabilidades das cidades e da comunidade, restringindo o papel da União. Os municípios passaram a ser responsáveis pela organização e manutenção dos serviços básicos nas áreas de saúde, educação, assistência social. A municipalização é uma forma de ampliar a democratização da sociedade brasileira porque descentraliza as decisões e permite a participação ativa da comunidade nos planos e gastos locais.

Decorre daí o entendimento do ECA de que cabe aos municípios a coordenação local e a execução direta das políticas e programas destinados à infância e adolescência, em parceria com as entidades não-governamentais. E para isto, estabelece o Conselho de Direitos como o fórum de discussão e formulação da política social da criança e do adolescente numa corresponsabilidade dos poderes públicos e da sociedade civil. Para cumprir suas diretrizes, o Conselho de Direitos deve ser paritário, autônomo e apartidário.

Com isso, crianças e adolescentes passaram a ser um desafio para a comunidade. Trata-se de um grande passo. No entanto, quatro anos depois, muita coisa ainda está por fazer. O processo de implantação do Estatuto varia bastante no país. O Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar, base de seu funcionamento, foram regulamentados em muitas cidades e estão em pleno funcionamento. Porém, outros municípios têm tido dificuldades para definir os Conselhos locais e até mesmo de passar da lei para a ação. Este manual visa contribuir com informações e sugestões para os Conselhos municipais efetivarem seu papel na formulação de políticas públicas e planos de ação para garantir os direitos dos mais jovens.

## **1. MUDANDO MENTALIDADES**

Estimular e assessorar a criação dos Conselhos passou a ser meta prioritária de organizações como o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência - CBIA, o Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef, a Pastoral do Menor, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Muitos Conselhos recém-criados estão aprendendo a formular políticas, fiscalizar o poder público, trabalhar pela mudança de mentalidade de suas comunidades e garantir, enfim, que crianças e adolescentes sejam a preocupação primordial.

Temos então uma oportunidade muito especial de aprender. Toda a história política do Brasil está marcada pelo oposto do que o Estatuto propõe. As decisões sempre foram centralizadas, autoritárias, sem participação popular, e a maioria das pessoas não eram consideradas nem tratadas como sujeitos de direitos. A aplicação das verbas e dos convênios era, na maioria das vezes, resolvida nos gabinetes fechados, sem qualquer controle da sociedade civil.

Além de criar os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares e os Fundos, o Estatuto propõe um reordenamento de todas as instituições relacionadas à infância: o Poder Judiciário, o Poder Executivo, as organizações não-governamentais (ONGs) e a comunidade. As novas instituições e as antigas deverão trabalhar de modo integrado segundo as particularidades de cada uma. Esta articulação mostra-se indispensável tendo em vista que muitos problemas das crianças e jovens decorrem da miséria de suas famílias e do fracasso das políticas públicas de educação, saúde, trabalho, moradia, saneamento e agricultura.

## **2. UMA NOVA ORDENAÇÃO**

Neste panorama de reorganização, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Graças a ela, a proteção às pessoas ameaçadas em sua sobrevivência se liberta do campo da caridade e do clientelismo. Assim que a LOAS for regulamentada, passa a ser direito do cidadão e dever do Estado o atendimento das necessidades básicas.

A descentralização e a transparência devem marcar este atendimento, o que implica concentrar as ações nos municípios. Em conjunto com o governo estadual (responsável pelo apoio técnico e financeiro), as prefeituras ficam incumbidas de atender crianças, adolescentes, famílias, idosos e portadores de deficiências, desde que comprovadamente em situação de pobreza, nos limites fixados pela lei. Isto pode significar o fim de instituições como a Legião Brasileira de Assistência-LBA assim como outras áreas do Ministério do Bem-Estar Social. Dentro do papel restrito que a LOAS prevê para a União, as estruturas de atendimento direto devem ser desmontadas.

A atuação da União está bem delimitada pela LOAS: garantir os benefícios destinados aos portadores de deficiência e aos idosos com mais de 70 anos, desprovidos de recursos e de apoio familiar; dar suporte técnico e financeiro às iniciativas (serviços, programas e projetos) de combate à pobreza em âmbito nacional; atender ações de emergência em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Caberá ao poder central o papel de coordenador da Política Nacional de Assistência Social, cujas normas serão definidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, composto igualmente por representantes da sociedade civil e do governo. A cada dois anos, o Conselho Nacional deverá convocar a Conferência Nacional de Assistência Social, tanto para avaliar a situação da área quanto para aperfeiçoar o sistema criando novas diretrizes.

## **3. O PAPEL DE CADA UM**

As famílias, crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social já contavam com auxílio e proteção previstos no Estatuto. Agora, o campo da assistência social deverá responder a estas pessoas de modo igualmente descentralizado e com políticas definidas. A presença da sociedade civil nos Conselhos precisa ser representativa. Devemos lutar também para que os usuários participem de sua composição.

Este cuidado deve orientar também os Conselhos de Direitos. É fundamental incentivar a participação dos próprios usuários (família e jovens) no processo de formulação das prioridades e controle das ações. Quanto mais as pessoas estiverem envolvidas no cuidado direto dos próprios interesses e projetos existenciais, mais chance haverá de um programa ou serviço funcionar de verdade.

Os Conselhos de Assistência Social precisam trabalhar em sintonia com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente - CDCA. Não pode ser esquecido que este define e delibera sobre todos os aspectos que envolvem a infância. O Conselho de Assistência tem um universo de atuação mais restrito, visto que existem crianças que não precisam deste apoio. Se a ação em conjunto levar a impasses não previstos na lei, pode ser necessário o aprimoramento da legislação no que diz respeito à definição de competências. Como o Conselho de Direitos tem acesso a todas as áreas ligadas à infância, inclusive a da assistência social, pode estar mais apto a tomar a decisão final. De qualquer modo, os direitos estabelecidos pelo Estatuto devem nortear todos os Conselhos.

Estamos falando de uma conquista relativamente recente em nosso país - a possibilidade de plena participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. E isto se dá principalmente através dos Conselhos, fóruns democráticos de discussão e formulação de políticas. Vivemos o momento da criação concreta desses instrumentos de controle social. Momento em que as atribuições nem sempre estão muito claras e no qual é fundamental a articulação, o debate e a quebra de sectarismos. O Conselho de Direitos deve buscar trabalhar de forma articulada com os Conselhos (já constituídos ou em constituição) de Saúde, Educação, Assistência Social e com todos os movimentos sociais empenhados na defesa da cidadania.

#### **4. POLÍTICA PÚBLICA PARA A INFÂNCIA**

O bom desempenho dos Conselhos está relacionado à observação de alguns procedimentos.

- Planejar. Uma política de atenção à infância/adolescência não pode se restringir aos problemas imediatos. Além das ações emergenciais, necessita de planejamento para médio e longo prazo, procurando antecipar as necessidades que possam surgir.
- Aprofundar. As questões da infância estão ligadas à necessidade de uma política de emprego, habitação, reforma agrária etc. Não se pode atacar apenas as conseqüências, mas atuar contra as causas das desigualdades, buscando diminuir as disparidades sociais, através de uma justa distribuição de renda.
- Articular. É fundamental estabelecer conexões entre as políticas tradicionalmente setorializadas e fragmentadas (como saúde, educação, saneamento), entre os órgãos estaduais e federais que atuam na área da infância e entre todos os órgãos públicos e entidades não governamentais que atuam no município.
- Avaliar. Os Conselhos devem desenvolver formas permanentes de avaliação de sua atuação e dispor de indicadores que mensurem a situação da infância no município.
- Informar. Partindo do conhecimento das necessidades da infância e adolescência no município, construir e divulgar dados confiáveis da realidade. Iniciativas com esse propósito devem ser estimuladas e subsidiadas. O trabalho de diagnóstico é uma ação política - a precariedade de informações contribui para ocultar graves omissões. São parceiros importantes nesta tarefa as universidades e institutos de pesquisa.
- Formar. O trabalho com a infância e adolescência baseia-se essencialmente na intermediação de um adulto. Portanto, a formação e a valorização dos recursos humanos deve ser priorizada.

A observação desses procedimentos deve levar em conta, acima de tudo, a total consonância com as diretrizes e as linhas de ação propostas no Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA.

#### **5. LINHAS DE AÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DO ECA**

As ações destinadas a criança e adolescente são organizadas em quatro níveis no Estatuto e obedecem à seguinte hierarquia:

- Políticas sociais básicas, consideradas direitos de todos e dever do Estado, como

saúde, educação, esporte, lazer.

- Políticas assistenciais, voltadas às pessoas necessitadas, como complementação alimentar e abrigo.
- Política de proteção especial, dirigida a pessoas e grupos que se encontram em situação de risco social e pessoal. Por exemplo, criança vítima de maus-tratos.
- Garantia de direitos, ações que visam garantir o cumprimento de direitos assegurados na Constituição e no ECA. Por exemplo, a implantação de Centros de Defesa dos Direitos da Criança.

De acordo com a filosofia do ECA, as políticas assistenciais e de proteção especial devem ser sempre pensadas sob a ótica da transitoriedade e ter um caráter emancipador. A meta é garantir, com prioridade absoluta, os direitos de todas as crianças. Como bem define o ex-secretário de seguridade social da prefeitura de Parma (Itália), Mario Tommasini, "quanto mais a pessoa necessita de proteção, tanto mais deve ser posta em condição de recuperar sua autonomia e liberdade".

A implantação do ECA encontra respaldo em compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo governo brasileiro. O Brasil é signatário da Declaração Mundial Sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança (resultado do Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, realizado em Nova Iorque em 1990). Neste encontro, os chefes de Estado comprometeram-se a viabilizar um futuro melhor para as crianças e estabeleceram metas até o ano 2000.

No plano interno, os governadores assinaram, em Brasília, em 1992, o Pacto pela Infância, comprometendo-se a elaborar o Plano Estadual de Apoio à Criança, em conjunto com as prefeituras. As metas do pacto e os relatórios de sua implementação são importante material para os Conselhos acompanharem e controlarem a execução das ações ali pactuadas, bem como para desenvolvê-las a nível municipal.

## 6. DIRETRIZES DO CONSELHO DE DIREITOS

- Controlar. De acordo com o ECA, o não-cumprimento das funções a cargo do Estado deve ser objeto de intervenção dos Conselhos de Direitos e Tutelares. Entre as faltas, estão a não-oferta e a oferta irregular de serviços públicos dirigidos à família e à infância/adolescência. Os Conselhos possuem autoridade para analisar a situação e propor medidas necessárias ao pleno atendimento das diretrizes do Estatuto.
- Decidir. Cabe aos Conselhos de liberar e formular a política de proteção integral à infância. Eles podem tomar decisões sobre a adequação dos programas e serviços às exigências da realidade municipal no âmbito da maternidade, família, infância e juventude. Embora não sejam órgãos executores (não substituem o dever do governo na execução das políticas), os Conselhos não são apenas consultivos (que só opinam). Eles têm poder de decisão na priorização das ações e metas.
- Coordenar. É atribuição dos Conselhos articular os órgãos públicos e iniciativas particulares, criando canais permanentes de comunicação entre Estado e sociedade, para a concretização da política de proteção e desenvolvimento das crianças e adolescentes.

## 7. DIFICULDADES E SOLUÇÕES

A implantação e funcionamento dos Conselhos de Direitos estão sujeitos a obstáculos e incompreensões. É natural em se tratando de uma experiência inovadora. Antecipamos algumas dificuldades e possíveis soluções.

### Urgência para agir

O início de atividades do Conselho de Direitos pode ser marcado por uma avalanche de denúncias, sugestões, urgências que desnorream o grupo de trabalho que se está constituindo.

Este atropelo costuma produzir a impressão de incompetência e impotência civil. No entanto, a situação pode ser enfrentada com a criação de sub-grupos e comissões que trabalhem temas específicos. Ampliar, sempre que possível, os grupos convidando outros cidadãos. Compor os grupos de trabalho com representantes dos diversos setores que lidam com a infância.

### Sem constrangimentos

A formação do Conselho geralmente se caracteriza pela natureza suprapartidária. O Conselho reúne pessoas com experiências muito diferentes. Isto gera a necessidade de garantir que os cidadãos se conheçam e discutam com liberdade, expondo seu entendimento sobre a lei e sobre o que fazer.

### Por onde começar

Uma das dificuldades dos Conselhos é não saber por onde começar. Realizar junto com a comunidade um trabalho de diagnóstico, seguido de debate público dos problemas e das propostas visando produzir o plano municipal de ação. Algumas deliberações tomadas pelo Conselho podem ser contempladas através da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias). Outras podem exigir legislação específica. Daí a necessidade do trabalho articulado junto ao Legislativo. Importante lembrar que a dotação do orçamento é feita em geral no primeiro semestre e que os Conselhos devem estar com as prioridades definidas antes da votação.

### Superando diferenças

É fundamental que sejam garantidas as regras democráticas na convivência cotidiana. E sobretudo que o grupo valorize as diferenças e as transformações que podem acontecer a partir destes encontros de "desiguais". Os conflitos devem ser expostos e as soluções buscadas através da conversa e do entendimento. Será de grande ajuda estabelecer um regimento interno no qual estejam garantidos o direito de voz, de voto e as regras de participação. Convém evitar que as decisões recaiam sobre o presidente ou sobre minorias.

### Neutralizando a má-vontade

Alguns governos apresentam mecanismos explícitos ou dissimulados que paralisam o Conselho, tais como: ausência nas reuniões, representantes sem capacidade ou poder de garantir as decisões do Conselho e mudança freqüente dos representantes. Estas são particularmente danosas, pois a cada nova designação o grupo é obrigado a relatar o trabalho já realizado. Para resolver o problema, o regimento interno deve prever o número de ausências toleráveis e estimular a organização de fóruns comunitários que acompanhem o trabalho do Conselho. Isto tomará públicas as faltas, garantindo o controle social do funcionamento do Conselho.

### Solucionar é a meta

A sociedade civil representada pode estar habituada à posição de militante crítico, de oposição e não entender o papel construtivo que o Conselho exige. O papel ativo de formulador de políticas pressupõe a indicação concreta de caminhos para vencer os problemas. O Conselho não deve ser paralisado pelas denúncias.

### Corporativismo atrapalha

Algumas entidades filantrópicas confundem o seu papel com o de defensor de convênios e verbas, e tentam aplacar a ação fiscalizadora do Conselho. Este tipo de participação corporativa será minoritária se os usuários e/ou representantes dos movimentos populares e sindicais participarem da composição do Conselho ou dos grupos de trabalho. Qualquer atitude corporativa é um empecilho para mudanças profundas. O campo da fiscalização e registro dos equipamentos costuma ser o mais problemático, exigindo acompanhamento técnico, critérios explícitos e instrumentos de avaliação padronizados.

### Diferenças pessoais

A desconfiança entre representantes do governo e da sociedade civil pode ser desorganizadora, desestimulante para o trabalho grupal e geradora de problemas de ordem afetiva. A composição dos subgrupos deve prever sempre a paridade. É aconselhável evitar a cisão entre o poder executivo e a sociedade civil - basta lembrar que o poder executivo é também representante da sociedade que o elegeu.

### Falta de respeito

Sempre que tiverem suas deliberações não-efetivadas ou transgredidas, os Conselhos de Direitos devem documentar o episódio e ingressar com uma ação civil pública junto ao juiz. Na sua função de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, os Conselhos de Direitos e Tutelares dispõem e devem usar dos mecanismos de exigibilidade previstos no ECA e na Constituição, sempre que houver violação destes direitos. A Constituição assegura a todos "o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa dos direitos ou contra ilegalidade e abuso do poder". Os crimes contra criança ou adolescente são considerados de ação pública incondicionada, isto é, as autoridades têm o dever de

apurar e julgar, independente de pedido. Mas é sempre bom utilizar também a petição nesses casos para assegurar a apuração e julgamento.

## APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA

A partir de uma ampla articulação da sociedade civil, o município de Ipatinga conseguiu cumprir todas as etapas previstas para a aplicação do ECA, a começar pela implantação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA. E hoje é um modelo de investimento social bem-sucedido.

### A - COMPROMISSO PÚBLICO

Desde 1990, a prefeitura de Ipatinga, cidade mineira do Vale do Aço e sede da Usiminas, vem atuando em parceria com entidades da sociedade civil na priorização de políticas públicas voltadas para os direitos da criança e do adolescente. O comprometimento do governo local com as políticas públicas básicas pode ser constatado por alguns dados.

- Educação: todas as crianças em idade escolar têm acesso garantido ao ensino básico; há 65. 000 matriculadas.
- Saúde pública: aterro sanitário e coleta domiciliar de lixo em 96% do município.

Neste quadro, fica clara a experiência vivida pelo CMDCA. Ela é fruto de um processo de luta do movimento popular - ONG's, movimento sindical e partidos políticos democráticos. E explica porque os cidadãos de Ipatinga dispõem hoje em funcionamento de todos os mecanismos constitucionais de defesa dos direitos dos mais jovens. A cidade não é um exemplo isolado. A situação se repete em outros municípios com governos democráticos.

### B - ORGANIZAÇÃO LOCAL

O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Ipatinga, foi criado a partir de um processo de debates na comunidade local iniciado em 06 e 07 de junho com a realização do 1º Seminário "Criança e Adolescente - Cidadania Presente!" e por iniciativa da Prefeitura Municipal.

A partir da realização deste Seminário, foi formada uma Comissão Pró-Conselho, que responsabilizou-se pelo conhecimento e divulgação do Projeto de Lei Federal - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - ECA, em tramitação na Câmara dos Deputados.

A divulgação do ECA baseou-se nos livros I e II, artigo 88, da Constituição Federal artigos 204 e 227 e na Lei Orgânica Municipal - artigo 224, que abordam os seguintes assuntos:

- a participação popular;
- a criança, o adolescente e a família;
- os direitos fundamentais e a política de atendimento;
- traça diretrizes para política de atendimento;
- propõe a municipalização do atendimento, bem como a criação dos Conselhos de Direitos (elaboradores da política de atendimento), Conselhos Tutelares (garantidores dos direitos) e Fundo (capitalizador de recursos).

Foram realizadas reuniões com entidades do município, como também, Assembléias Populares nas regionais. Nas Assembléias foram escolhidos 52 delegados da comunidade a participarem da 1º Conferência e posteriormente nomeados pelo Prefeito Municipal os 52 delegados governamentais.

De 08 à 10 de novembro de 1991, foi realizada a 1º Conferência Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA -, Conselhos Tutelares - CTs, Fundo Municipal e Conferência.

Destaca-se, portanto, que da 1º Conferência à aprovação da Lei Municipal, passaram-se dois anos, anos estes em que o CMDCA já escolhido em Conferência se reunia ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente quando necessário.

Finalmente, em 21 de julho de 1993, a Lei Municipal 1. 260/93 - que cria o CMDCA, os CTs, o Fundo e a Conferência - é aprovada pela Câmara Municipal, após tantos debates e desgastes de todas as partes envolvidas no processo.

Assim, os Conselheiros de Direito e não apenas de fato tomaram posse no dia 2 de agosto de 1993, já iniciando uma convocação dos municípios vizinhos sendo criado nesta mesma data o FOCOM - Fórum de Conselhos Municipais do Centro Leste de Minas - este fórum tem como objetivo divulgar o ECA a outros municípios, incentivar a criação dos Conselhos Municipais e a implementação da Lei no Município bem como a troca de experiências, entre os mesmos. O FOCOM se reúne uma vez por mês em cada município escalado previamente.

## **C - AÇÕES PROPOSTAS E EM IMPLANTAÇÃO PELO CMDCA - IPATINGA**

### **I - Elaboração do Regimento Interno com a formação de Comissões:**

- a) Comissão de Políticas Públicas;
- b) Comissão de Finanças;
- c) Comissão do Fórum Municipal e Fórum Regional;
- d) Comissão de Comunicação e Divulgação;
- e) Secretaria Geral.

### **II - Elaboração do Plano de Ação do CMDCA com os seguintes tópicos:**

- a) Instrumento de apoio:  
Cadastro de personalidades e entidades; Banco de dados.
- b) Instrumento de informação e divulgação:  
Biblioteca; Centro de Memória; Uso da Mídia.
- c) Instrumento para elaboração de políticas:  
Diagnóstico; Seminários e curso de formação.
- d) Ações:  
Prevenção do uso de drogas; Prevenção da AIDS e demais doenças sexualmente transmissíveis - DST; Proposta de elaboração do Censo Educacional - SMECEL/PMI; Proposta de implementação junto às escolas públicas de um programa de orientação e informação profissional; Participação/integração do "Comitê de Combate à Fome".

### **III - Organização do processo de escolha dos Conselheiros Tutelares**

- a) Cadastramento de candidatos;
- b) Cadastramento de eleitores;
- c) Capacitação dos Conselheiros Municipais e Tutelares;
- d) Posse dos Conselheiros Tutelares (22/12/93);
- e) Estruturação do funcionamento dos Conselhos Tutelares.

### **IV - Organização do Diagnóstico Municipal:**

- a) Pesquisa Participativa  
Assembléias Populares nas regionais para a indicação de facilitadores;  
Treinamento dos facilitadores pela Fundação São João Bosco para a Infância em Ipatinga.

### **V - Participação de Encontros e Seminários Municipais, Estaduais e Nacionais.**

- a) Segurança Pública, a Prática do Ato Infracional, OIT - Organização Internacional do Trabalho, dentre outro, como debate com a Comissão interinstitucional sobre a prática do ato infracional em Ipatinga.

### **VI - Instalação da Sede, e assessoria técnica e secretaria executiva.**

**Praça José Júlio da Costa, nº 60 - Centro**

### **VII - Realização de reuniões mensais com as ONGs**

**Visando reordenamento institucional, adequando as atividades ao ECA.**

### **VIII - Apresentação dos Conselheiros Tutelares às entidades e autoridades municipais: Divisão do município em duas regiões; Elaboração e distribuição de cartilhas.**

### **IX - Contribuição na elaboração do Decreto regulamentando o Fundo.**

### **X - Apoio a movimentos organizados no município relacionados à Criança e ao Adolescente (Banda de Música, Casa das Meninas, Creches, Escolas...)**

## **D - LIMITES E PERSPECTIVAS**

Não podemos entender a articulação de movimentos sociais sem processos que apresentem divergências e tensões. É da natureza da ação política. Portanto, se hoje Ipatinga é um modelo de investimento social bem-sucedido, isto é o resultado de lutas políticas, de definição de prioridades - a criança e o adolescente - é do processo histórico de 30 anos, desde a criação do município a partir da instalação da USIMINAS.

O processo de criação e implementação do CMDCA de Ipatinga, caracterizou-se como um processo de aprendizado contínuo democrático onde avaliar e avançar tornaram-se práticas comuns. A articulação entre sociedade civil, poder executivo, judiciário e legislativo, tornou-se o maior objetivo do mesmo, visando a elaboração da política municipal de

Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, o que não é tão simples quanto pode parecer, pois nem toda a sociedade está preparada para a convivência democrática e para as mudanças de mentalidade como o ECA propõe.

O conselho é um espaço de conflito e de tensão por reunir pessoas e grupos diferentes, mas também é um espaço de compreensão e concessões pois deve avançar em seus objetivos e não somente promover críticas e cisões. Para avançar, o conselho vem baseando-se no FORUM POPULAR formado por ONGs que dão sustentação em suas ações.

As perspectivas para transformar a vida das crianças, adolescentes e suas famílias em Ipatinga são concretas e com resultados importantes.

Este relato é produto de visita ao município de Ipatinga e da consulta aos documentos produzidos pelo CDMCA e Prefeitura Municipal.

**Para obter mais informações, entre em contato com:**

- Prefeitura Municipal de Ipatinga  
Secretaria da Ação Social e Trabalho  
Fone: (031) 822-1020 ou 822-2158
- Conselho Municipal de Direitos da Criança do Adolescente de Ipatinga-CMDCA  
Fone: (031) 822-1020 R/ 136

**A LEI GARANTE**

**1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL - 1988**

Capítulo IV - Artigo 30 - Da competência municipal

Capítulo VII - Artigo 227 - Do dever da família, sociedade e do Estado na proteção integral da criança.

**2. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - 1990**

Artigo 88 - Da criação dos Conselhos e suas atribuições

Artigos 90 e 91 - Do registro das entidades de atendimento no Conselho Municipal de Direitos.

Artigos 208 a 224 - Da proteção judicial dos direitos da criança e do adolescente.

**PARA SABER MAIS**

**BIBLIOGRAFIA**

- BASAGLIA, Franca O. Mario Tommasini. - Vida e Feitos de um Democrata Radical. Hucitec, São Paulo, 1993.
- CBIA-SP/ IEE-PUC/SP. Trabalhando Conselhos de Direitos. Caderno de Ação nº 4, São Paulo, 1993.

- COSTA, Antonio Carlos Gomes da, e outros. Brasil Criança Urgente, Lei 8069/1990. Instituto Brasileiro de Pedagogia Social Columbus Editora, São Paulo, 1990.
- FUNDAÇÃO MUDES/ INSTITUTO DA JUVENTUDE. O Conselho de Direito da Criança e do Adolescente. Alternativa de Atuação, 1990.
- IBGE. Crianças e adolescentes. Indicadores Sociais. Vol. 4, Rio de Janeiro, 1992. e os Adolescentes. Documento de Política nº 19, Ipea, Nov. 93.
- PEREIRA JR. , Almir Bezerra, Jairson L. ; e Heringer, Rosana. Os Impasses da Cidadania Infância e Adolescência no Brasil. Ibase, Rio de Janeiro, 1992.
- PONTES JR, Felício. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Série Direitos da Criança 3, São Paulo, Malheiros Editores Ltda. , 1993.
- Reunião de Cúpula dos Governadores pela Criança. Pacto pela Infância. Mai/92.
- II Reunião de Cúpula de Governadores pela Criança. Pacto pela Infância 500 dias de Ação Pela Criança. Out/ 93.
- RIZZINI, Irene (org. ). A Criança no Brasil Hoje. Desafio Para o Terceiro Milênio. Editora Universidade Santa Úrsula, Rio de Janeiro, 1993.

## INSTITUIÇÕES

- Conanda - Secretaria Executiva  
SAS Q. 5 - bloco H - 3º andar, salas 306/ 310  
Brasília - DF  
Fone: (O61) 225-2327  
Fax: (O61) 224-8735
- Ibase  
Rua Visconde de Souza, 29,  
Botafogo Rio de Janeiro - RJ  
Fone: (O21)286-0348/ 286-0794
- IBGE  
Rua Visconde de Niterói, 1246 - 81 B - 1º andar  
Rio de Janeiro - RJ  
Fone: (O21) 284-6674  
Fax: (O21) 264-5099
- IEE - PUC/SP -  
Rua Cardoso de Almeida, 990 - Perdizes  
CEP 05013-001 São Paulo - SP  
Fone: (O11) 62-5142 e 263-0211
- Unicef  
SEPN 5 I O - bloco A, Ed. INAN, 1º andar  
CEP 70750/ 530 Brasília - DF  
Fone: (O61) 340-1212  
Fax: (O61) 349-0606

## CAPÍTULO 1 - Família

## O COMEÇO DE TUDO

Com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a cidadania passa a ser o principal norteador das leis nesta área. Com isso, a legislação destinada à infância e juventude deixou de responder apenas às chamadas "situações irregulares". A criança e o jovem são sujeitos de direitos e devem contar com a proteção integral, para que seu desenvolvimento e amadurecimento sejam plenos. A família participa de modo especial deste processo. Esta tomada de posição não se restringe ao Brasil. A Organização das Nações Unidas - ONU - estabeleceu 1994 como o Ano Internacional da Família. Todos os países membros estão discutindo os direitos sociais, econômicos e culturais referentes a ela.

A função da família em relação ao direito da criança está claramente expressa na lei. O ECA reafirma o direito à convivência familiar e comunitária já enunciado no artigo 227 da Constituição. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos e para isso precisam ter acesso, junto com a comunidade, à formulação das políticas básicas. A pobreza não lhes retira os direitos nem os deveres. Pelo contrário, as famílias têm direito à proteção quando necessitarem.

Sancionada em dezembro de 1993, a LOAS coloca o núcleo familiar como o primeiro objetivo da assistência social. Foi um passo importante. Devido ao alto índice de pobreza da população brasileira, muitos dependem da seguridade social para existir e cumprir suas funções.

Os dados são alarmantes.

- O Brasil entrou nos anos 90 com 30% da população (cerca de 45 milhões de pessoas ou 11 milhões de famílias) em condição de pobreza (dados do Ministério do Bem-Estar Social 1992).
- 15 milhões de crianças e adolescentes (um quarto da população infanto-juvenil) pertencem a famílias indigentes (dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA levantados para o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, 1993).
- A Região Nordeste concentra 59% do total de crianças e adolescentes indigentes do Brasil.
- No Estado do Piauí existe a maior concentração de indigência infanto-juvenil do País -61% do total de pessoas até 18 anos.
- Um quarto dos brasileiros indigentes com menos de 18 anos encontra-se em famílias chefiadas por mulheres. Nas regiões metropolitanas, este índice sobe para 39%.
- Brasília tem 45% de crianças e adolescentes indigentes em família com chefia feminina, o maior índice brasileiro.
- 22% das crianças e jovens indigentes nas áreas urbanas são de famílias chefiadas por pessoas que não trabalham.

Há muito por fazer na construção da cidadania dos mais jovens e suas famílias, que podem contar agora com a proteção da LOAS. Esta lei representa um passo importante na consolidação da democracia pois prevê a municipalização da assistência social e a presença da sociedade civil nas deliberações sobre ações e recursos neste campo. A participação popular aumenta a transparência e faz diminuir as possibilidades de corrupção. Com a descentralização, cada município precisa enfrentar os problemas de acordo com os dados de sua realidade. A formação de uma comissão destinada a trabalhar pela convivência

familiar e comunitária junto aos Conselhos pode ser um bom começo.

O CMDCA tem competências conscientizadoras e modificadoras, as quais podem expressar-se de modo recomendativo, diligencial ou normativo. A situação das famílias pobres, assim como das famílias onde a violência doméstica é o principal problema, exige medidas articuladas entre diversas instituições e ampla participação da comunidade. Uma comissão centrada na questão da família pode agilizar as ações do Conselho e da sociedade civil.

## INFORMAÇÕES BÁSICAS / AUXILIARES

### 1. Crescer com o afeto familiar

O vínculo afetivo é fundamental para o desenvolvimento da criança e do adolescente e para a construção de sua integridade física, psicológica e moral.

#### 1. 1 Ameaças à convivência familiar e comunitária podem colocá-los numa situação de risco.

Eles precisam ser preservados dos preconceitos que cercam a percepção dos problemas humanos, preconceitos especialmente fortes na área da família. Os Conselhos deverão estar aptos para discutir em profundidade e enfrentar estas barreiras, primeiro no próprio grupo e depois com a comunidade.

A reflexão baseada na análise dos dados da realidade local, a convivência e exposição de pontos de vista diferentes são fundamentais para a mudança da mentalidade e das práticas coletivas numa comunidade. Um exemplo de preconceito é o modo pelo qual as pessoas se referem aos arranjos diferentes do padrão da família nuclear (pai-mãe-filhos). O termo família desestruturada pode conter uma desaprovação moralista que induz ao preconceito. Os Conselhos encontrarão famílias reais, laços específicos e conflitos únicos. Os laços devem ser valorizados mais que a exigência de um modelo de família idealizada. As pessoas organizam suas possibilidades no correr da vida e os arranjos são construídos dentro de um universo de dificuldades. Será nesta esfera, a da realidade, que os Conselhos promoverão a convivência e a garantia dos direitos da criança e do adolescente.

#### 1. 2 O Conselho Municipal deve dar especial atenção, devido a sua importância no desenvolvimento da criança, às ações que garantam o direito à convivência familiar e comunitária.

Isto inclui estimular a participação das próprias famílias ou suas organizações representativas nas questões que envolvam seus direitos. Também é importante que o Conselho valorize o papel do pai na formação das crianças, estimulando os homens a participar da vida dos filhos.

### 2. Como se organizar

Os trabalhos para elaborar uma política municipal da família começam com a formação de uma comissão local. As organizações de pais ou que se destinam à família devem ser incluídas.

### 2. 1 A partir de um amplo debate com os diversos segmentos da sociedade e do Poder Público, ela terá condições de atender os seguintes objetivos:

- Conhecer a realidade das famílias do município.
- Levantar os principais problemas.
- Mapear os recursos existentes para enfrentar as dificuldades.
- Prever a participação ativa das famílias nas estratégias para resolver os problemas sociais.
- Elaborar planos de ação depois de discussão ampla com a comunidade.
- Avaliar regularmente a eficácia das intervenções e dos planos.

### 2. 2 Um desempenho eficiente do Conselho Municipal deve levar em conta alguns norteadores

- Articular a ação das instituições públicas e das não-governamentais. Deve haver integração e compatibilidade entre os programas destinados às famílias. Incluir os representantes de pais e da comunidade.
- Conscientizar a comunidade dos direitos e deveres das famílias.
- Rever a legislação municipal e elaborar propostas de leis que garantam apoio às famílias em dificuldades. As leis devem contemplar a questão da vigilância e proteção na área da violência doméstica, incluindo suporte para as instituições de defesa das vítimas e atenção às famílias maltratantes.
- Defender os direitos da família. Em alguns casos críticos e exemplares, fazer a defesa publicamente de modo a conscientizar a comunidade.

## 3. O direito à ajuda

A família pode necessitar de cuidados especiais para realizar sua função social.

### 3. 1 O Conselho deve ter em mente que ela tem direito a:

- Receber orientação e auxílio.
- Contar com assistência especializada no campo da saúde.
- Participar de programas destinados à sua promoção social e humana.
- Acompanhar o processo pedagógico dos filhos.
- Permanecer junto à criança e ao adolescente durante hospitalização, inclusive em Unidades de Terapia Intensiva.

3. 2 Para as famílias impossibilitadas de cumprir suas funções (criar, educar e assistir seus filhos), o Conselho deve prever programas de auxílio e promoção (como a superação do desemprego e da renda insuficiente).

## 4. Internação, recurso provisório

A internação deve limitar-se a abrigos e ser de curta duração. A institucionalização é um recurso extremo, usado somente após estarem esgotadas as possibilidades de manter a criança com a própria família. Entende-se como família, neste caso, todos os parentes, seja por parte da mãe ou do pai. No impedimento total dos familiares, deve-se pensar em família substituta, que atenderá em regime de guarda, tutela ou adoção. Procurar manter a criança em sua comunidade de origem para preservar os laços afetivos.

Ao tratar da separação entre criança e família, o Conselho terá de levar em conta alguns aspectos.

### 4. 1 Serviço de localização.

Precisará estar previsto nos planos de ação um bom serviço de localização de pais e de crianças.

A pesquisa exige recursos específicos, pois implica viagens, telefonemas, correios e notícias em rádio, televisão e jornal. O sucesso, porém, dependerá mais da criatividade e do compromisso da equipe. As condições de trabalho do grupo devem ser sistematicamente avaliadas.

### 4. 2 Sintomas pós-parto.

Algumas mulheres apresentam problemas psiquiátricos graves após o parto, fase chamada puerpério. É um período no qual podem ocorrer sintomas e desajustes que necessitam de tratamento especializado. A criança não deve ser retirada em definitivo da companhia materna devido a um problema de saúde, na maioria das vezes, transitório. A família, a equipe de saúde e a comunidade podem acompanhar a convivência de mãe e filho ou assumir a guarda da criança até a situação normalizar-se.

### 4. 3 Adoção.

As famílias adotivas devem ser apoiadas. Formar grupos de pais adotivos ou candidatos a adoção para discutirem seus problemas e elaborarem propostas específicas sobre as questões que envolvem a família substituta.

### 4. 4 Solidariedade incentivada.

Conscientizar a comunidade para a participação solidária em situações de crise e desenvolver a participação política pela melhoria das condições de vida e de trabalho.

## 5. Uma questão de escolha

O planejamento familiar deve ser um recurso oferecido às famílias tendo em vista um projeto de vida e é fundamental que tenha um caráter optativo. O programa precisa ser democrático tanto no método quanto no conteúdo. Seu objetivo é informar, orientar e

facilitar o acesso a métodos de controle de natalidade. Por tratar-se de um dos aspectos fundamentais da luta pela melhoria das condições de vida da população, o planejamento familiar deve ser acompanhado de mudanças efetivas em outros setores tais como: habitação, trabalho, previdência, cultura, educação, lazer etc.

### 5. 1 Mas não se pode esquecer que é um assunto sempre polêmico.

O planejamento familiar, normalmente, é confundido com controle de natalidade e encarado como uma interferência do Estado na vida privada. Precisamos pensar o assunto como algo que vá além da questão do número de filhos e dos métodos contraceptivos. Devemos deixar claro que se trata de um plano estabelecido pela própria família, destinado a contemplar seus desejos, possibilidades e projetos de vida.

### 5. 2 O Poder Público pode apoiar de maneira democrática as famílias oferecendo condições para que definam seus planos futuros.

Entre tais condições estão o acesso a métodos de controle de natalidade, formas de enfrentar o desemprego e de ampliar a renda doméstica, construção de creches comunitárias e de centros de convivência. Indiretamente, a participação do Estado no planejamento familiar se dá por meio de ações relacionadas à habitação e ao saneamento. As altas taxas de mortalidade infantil existentes no país são decorrentes das péssimas condições de vida. Por fim, os Conselhos precisam ter sempre em vista, ao tratar do tema, as contradições e polêmicas que ele invoca. Não é verdade que as pessoas são pobres porque têm muitos filhos. As condições de trabalho e de educação, a política econômica e a origem de classe participam ativamente na determinação da pobreza. É verdade, entretanto, que as pessoas têm limites no "dar conta de criar", de maneira satisfatória para seus próprios padrões, um certo número de filhos. Além das condições materiais, o problema também envolve questões ligadas ao plano afetivo e à saúde da mulher.

## 6. Falta de recursos

A pobreza não pode determinar a retirada da criança de sua família.

### 6. 1 O primeiro passo para evitar isto é articular o atendimento pré-natal com a assistência social.

Assim, será possível identificar mães e bebês que, mesmo antes do nascimento já estejam ameaçados de perder o vínculo. As gestantes devem receber o apoio previsto em lei e contar com a colaboração da comunidade, fomentada pelo Conselho. O espírito de solidariedade pode ser estimulado por meio de ações conscientizadoras. Todos os esforços devem ser feitos para garantir a convivência familiar.

### 6. 2 A família deve ser o principal norteador na construção das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, tem o direito de participar da elaboração das políticas básicas, de acompanhar a execução de ações e de colaborar com o gerenciamento dos equipamentos

existentes em sua comunidade. Devido a seu papel, ela precisa ser envolvida na luta pela erradicação do trabalho precoce e da prostituição infanto-juvenil.

### 6. 3 A criança na rua expressa, antes de tudo, a pobreza de seus parentes.

Esta situação deve merecer um levantamento minucioso das condições familiares. Será necessário analisar os determinantes da situação (por exemplo, renda e conflitos familiares) e desenvolver ações que reaproximem a criança de sua família.

## 7. Obrigações ignoradas.

A família tem deveres e responde por suas escolhas no processo de formação da criança. Quando não cumpre com eles, mesmo estando em condições ou apoiada, pode ficar sujeita a diferentes graus de penalidade, dependendo do tipo de transgressão. Pode ser advertida, incriminada, perder a guarda, ser destituída da tutela ou, em último caso, ser destituída do pátrio poder. No último caso, o retorno da criança a esta família se torna impossível.

### 7. 1 Um problema freqüente a ser enfrentado é a adoção direta.

As pessoas que desejam adotar pensam, muitas vezes, que têm o direito de "pegar" uma criança sem passar pelos procedimentos da Justiça. A justificativa costuma ser a de que a mãe quer "dar" a criança. Os conselheiros precisam investigar e denunciar estes casos e, ao mesmo tempo, elaborar propostas no campo da adoção. Apenas com soluções eficazes se conseguirá que nenhuma criança passe toda a infância e adolescência internada. Em caso de adoção, sempre que possível, é aconselhável que crianças e adolescentes tenham sua opinião sobre a família substituta ouvida pela autoridade.

### 7. 2 Os esforços nesta área devem priorizar o retorno da criança à convivência familiar.

Cabe aos Conselhos exigir dos abrigos públicos e não-governamentais, assim como dos internatos destinados a adolescentes com privação da liberdade, um trabalho eficaz de localização de família. Quando a justiça determinar a perda do pátrio poder, todos os esforços precisam ser dirigidos para que a criança possa contar com uma família substituta.

## 8. A violência doméstica

A violência doméstica afeta o desenvolvimento da criança. Nenhuma pessoa ou instituição pode omitir-se quando tem conhecimento de abuso, agressão, crueldade, exploração, negligência e opressão.

### 8. 1 A tragédia determinada pelo relacionamento dentro da família atinge todas as classes sociais.

Havendo ameaça à vida, o agressor deve ser retirado do convívio familiar. A família toda pode necessitar de atendimento especializado, inclusive pais maltratantes.

8. 2 Para enfrentar e vencer o silêncio que existe nesta questão, é vital coletar as informações sobre violência doméstica, analisar os dados e propor ações e programas.

**Este trabalho deve incluir uma série de medidas.**

- Levantar os principais problemas relativos à violência doméstica no município a partir de dados da polícia, Justiça da Infância e Juventude, entidades não-governamentais e secretaria de saúde.
- Identificar as principais manifestações de violência a partir destes dados.
- Estruturar programas e ações dirigidas ao combate à violência doméstica.
- Acabar com o pacto de silêncio.
- Implantar medidas que ponham a criança a salvo de abusos e maus-tratos. Elas devem incluir o diagnóstico da situação familiar, atendimento e acompanhamento dos pais maltratantes e vitimados.
- Criar uma rede de suporte solidária na comunidade para impedir a violência.
- Montar abrigos transitórios nas cidades grandes para atender mães e crianças ameaçadas de morte.

### **APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA**

O Estado de Santa Catarina, ao criar o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente-CEDCA, colocou a maior parte do seu esforço no fortalecimento do direito à convivência familiar e comunitária.

#### **A - Como funciona**

Criado em janeiro de 1991, o CEDCA é composto por 26 conselheiros, metade representando o Governo do Estado e metade, as instituições não-governamentais. O primeiro presidente do Conselho representava a Escola de Pais e, portanto, a sociedade civil. Uma das primeiras providências foi criar um grupo de trabalho destinado a ocupar-se com a família - a Comissão de Convivência Familiar e Comunitária.

O Conselho estabeleceu para as comissões um regimento democrático e aberto. Em caso de necessidade, podem ser formados grupos de trabalho (comissões) permanentes ou transitórios. Basta para isto a aprovação de pelo menos um terço dos conselheiros titulares ou suplentes. Cabe ao plenário aprovar os membros que farão parte do grupo, sejam titulares ou suplentes.

Cada comissão conta com, no mínimo, dois conselheiros titulares. Para garantir uma margem ampla de decisão, os suplentes têm direito a voto.

O regimento propõe que as comissões sejam formadas por um grupo de cinco a sete membros. Podem ser maiores, mantendo, porém, o número ímpar para evitar empate. A coordenação do grupo ou qualquer de seus membros pode convidar pessoas com notório saber (aqueles que a maioria reconhece ter conhecimento profundo sobre o assunto) para participarem de trabalhos na condição de assessores. Embora sem direito a voto, as sugestões destes colaboradores têm peso na decisão da equipe. A cada ano, a comissão escolhe um coordenador, um subcoordenador e um secretário, que podem ser reeleitos.

A autonomia das comissões é estabelecida no artigo 10 do regimento: "para desempenho de

suas atribuições, poderão realizar diligências que considerem necessárias e requerer especificado de provas". Elas não têm um caráter fechado, como prevê o artigo 13: "Qualquer conselheiro poderá participar, sem direito a voto, dos trabalhos de comissão da qual não seja membro". O regimento pode ser alterado por decisão da maioria absoluta dos membros do CEDCA.

**Depois da elaboração do Regimento Interno e do Fundo para a Infância e Adolescência - FIA - , foram criadas as seguintes comissões temáticas:**

- Direito à Vida e à Saúde.
- Convivência Familiar e Comunitária.
- Educação, Cultura, Esporte, Lazer, Profissionalização e Proteção no Trabalho.

**Paralelamente, foram montadas as comissões operacionais:**

- Recursos Humanos e Financeiros.
- Organização, Direito e Justiça.
- Estudos, Pesquisas e Comunicação.

**B - Convivência familiar e comunitária**

Reunindo-se em média três vezes por mês, a Comissão tem como prioridade integrar as diferentes instituições. Para conseguir, organiza eventos em regime de parceria. São seminários, oficinas e debates dirigidos a públicos diversos. Da organização à multiplicidade de convidados para os encontros, pode-se notar a disposição da comissão para articular instituições variadas.

**Entre os eventos promovidos, se destacaram:**

- Seminário: "O Abandono e os Institutos de Guarda e Adoção", dirigido a juízes, promotores, advogados e técnicos da área. O Centro de Estudos Jurídicos do Tribunal de Justiça foi parceiro da Comissão.
- Seminário: "O Abandono e a Adoção", dirigido as lideranças comunitárias.
- Oficina: "Ações de Apoio à Família e Integração Comunitária", organizado com a Escola de Pais.
- Oficina: "Subsídios para Programa Oficial ou Comunitário de Promoção à Família", destinado a lideranças comunitárias e religiosas da Grande Florianópolis, com o patrocínio da Fundação Vida.
- Seminário: "Violência Contra Crianças e Adolescentes", em parceria com CBIA e Escola de Pais, voltado para técnicos, voluntários e conselheiros do interior de Santa Catarina.

Uma das experiências importantes da comissão é o trabalho junto às pessoas com filhos adotivos. Eles formaram o Grupo de Estudos e Apoio à Adoção, para discutir e compartilhar tanto a experiência da espera quanto a da vivência como pais de crianças adotivas. Com esta iniciativa, pretendem incentivar e orientar outros pais que desejam adotar ou já adotaram filhos. Este grupo participa da decisão mais ampla que defende a convivência familiar e comunitária.

A Comissão de Convivência Familiar e Comunitária promove eventos dirigidos aos

diversos segmentos da sociedade, funcionando sempre em regime de parceria. Retira propostas dos encontros e trabalha no sentido de viabilizar as idéias elaboradas coletivamente. A Universidade Federal de Santa Catarina oferece um curso de aperfeiçoamento na área da Família, na Faculdade de Serviço Social. Os docentes participam ativamente do Conselho e da Comissão. Observa-se, portanto, uma articulação entre a Universidade, o Poder Público, a sociedade civil e os técnicos.

#### **Depoimentos cedidos por:**

Pedro Caetano de Carvalho (primeiro presidente do CEDCA); Hélio Abreu Silva (atual presidente); Marli Palma e Geney Takashima (docentes da UFSC e integrantes da Comissão de Convivência Familiar e Comunitária).

#### **Para obter mais informações, entre em contato com:**

- Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente de Santa Catarina  
Fone: (O482) 21-1186 ou 21-1135

### **A LEI GARANTE**

#### 1. Constituição Federal

Artigo 225 - Deveres dos pais em relação aos filhos  
Artigo 226 - Deveres do Estado em relação à família

#### 2. Estatuto da Criança e do Adolescente

Artigo 12 - Presença dos pais ou responsáveis na internação  
Artigo 23 - Pobreza não determina a retirada da criança da família

### **PARA SABER MAIS**

#### Bibliografia

- AZEVEDO, M. A. e Guerra, V. N. A. A Síndrome do Pequeno Poder. São Paulo, Iglu, 1989.
- COSTA, A. C. G. É Possível Mudar. Série Direitos da Criança. São Paulo, Malheiros, 1993.
- KALOUSTIAN, S. (org. ). Família, a Base de Tudo. Ed. Cortez, UNICEF, São Paulo, 1994.
- ROSSETTI-FERREIRA, M. C. O Apego e as Reações à Separação da Mãe - Uma Revisão Bibliográfica. In Cadernos de Pesquisa, nº 48, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1984.
- SEDA, E. M. ABC do Estatuto. In O Novo Direito da Criança e do Adolescente.

- Rio de Janeiro, CBIA, 1990.
- SEDA, E. M. Síntese do Estatuto da Criança e do Adolescente em Perguntas e Respostas. São Paulo, FEBEM-SP e CBLA, 1993.

## **CAPÍTULO 2 - Saúde**

### **PASSAPORTE PARA O FUTURO**

Todas as crianças e adolescentes brasileiros têm garantido por lei o direito à saúde. É obrigação do Estado promover políticas e ações para reduzir os riscos de sofrimento e adoecimento da população, obrigação que também cabe às famílias e à sociedade. No entanto, são as crianças e adolescentes os mais ameaçados pelas situações que põem em risco a saúde e, quase sempre, os que mais sofrem quando os governantes e a sociedade descuidam de seus deveres.

Por isso, o ECA assegura-lhes prioridade total nas ações destinadas à proteger e recuperar a saúde. Garantir este direito aos mais jovens é fundamental para protegê-los dos piores efeitos da miséria em que se encontram 9,2 milhões de famílias brasileiras. Muitos adoecem e morrem por falta de providências que toda a comunidade poderia tomar. Os Conselhos de Direitos e os Tutelares são agentes importantíssimos nessa luta. Aliados aos Conselhos de Saúde, podem desenvolver ações mobilizando a sociedade para que as famílias tenham acesso aos cuidados básicos. Deverão também junto aos governantes, elaborar os planos municipais e controlar o orçamento local e as verbas destinadas à área de saúde.

Este capítulo trata dos principais fatos que ameaçam a sobrevivência e o bem-estar das crianças e adolescentes brasileiros e sugere caminhos para os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares poderem, junto com a sociedade civil e seus governantes, proteger a saúde de seus cidadãos mais frágeis.

### **INFORMAÇÕES BÁSICAS / AUXILIARES**

#### **1. Pobreza combatida**

No Brasil morrem, todo ano, 180 mil bebês antes de completar um ano de vida. Milhões têm o crescimento afetado pela fome e pelas doenças. Mais da metade das crianças brasileiras vivem em famílias sem condições econômicas e sociais para permitir uma existência saudável a seus filhos. O combate contra a mortalidade infantil começa pela organização do sistema de saúde de cada município. A prioridade deve ser a criança e o acesso das famílias à educação sobre saúde.

#### **1.1 É fundamental que os conselheiros conheçam os indicadores locais de saúde.**

A taxa de mortalidade das crianças menores de 5 anos é um indicador importante do desenvolvimento sócio-econômico de um país. No Brasil, de cada 1000 crianças, 65 morrem antes de completar 5 anos (sete vezes mais que nos países desenvolvidos). A

maioria por doenças fáceis de prevenir e tratar, como diarreia, pneumonia e outras combatidas com vacinas.

1. 2 Para começar a organizar a comunidade contra as doenças infantis, os Conselhos devem investigar se os serviços de saúde do município estão preparados para:

- Enfrentar a diarreia usando e divulgando as terapias de reidratação oral
- Tratar as infecções respiratórias agudas com antibióticos de baixo custo
- Vacinar as crianças menores de um ano com as quatro vacinas do esquema básico e cumprir as metas de vacinação necessárias para controlar as doenças
- Orientar as famílias com informações básicas de higiene e saúde
- Realizar a vigilância epidemiológica

1. 3 As complicações na gestação e no parto são um dos grandes fatores de mortalidade infantil.

Os cuidados e a assistência nesse período evitariam muitas dessas mortes. Trata-se de responsabilidade dos governantes, de acordo com direito assegurado pelo ECA, garantir essa assistência e facilitar o acesso das gestantes ao atendimento pré-natal e no parto, através de serviços especializadas.

1. 4 A má-qualidade dos serviços também é responsável pela mortalidade infantil no país.

Cada serviço de saúde deve contar com um conselho gestor com a participação dos usuários para garantir a qualidade e a adequação dos serviços às suas necessidades. Além disso, o Conselho Tutelar tem formas legais de apurar a violação dos direitos da criança nos serviços de saúde.

1. 5 A fome está por trás da maioria das doenças infantis.

No Brasil, 31 % das crianças menores de 5 anos têm o crescimento físico e mental afetado pela carência alimentar. Os Conselhos de Direitos devem exigir que as políticas de saúde contenham programas para atacar a desnutrição infantil. Algumas medidas básicas já terão efeito para melhorar o estado nutricional e a resistência dessas crianças.

- Incentivo e orientação das famílias quanto ao aleitamento materno exclusivo
- Acompanhamento pelos postos de saúde do crescimento e desenvolvimento das crianças e do estado nutricional das gestantes e nutrizes
- Programas de apoio alimentar destinados a gestantes, nutrizes e crianças de até dois anos, dependentes de famílias com renda mensal de até meio Salário Mínimo por pessoa (direito previsto pelo ECA)

1. 6 Com raríssimas exceções, os governos têm agido com imenso descaso com a saúde pública, investindo pouco nessa área e não priorizando as ações básicas que atingem a maioria da população.

Portanto, os municípios e a população precisam estar preparados para planejar, gerenciar e

avaliar os programas e serviços de saúde.

## 2. O bem-estar da mãe

Para gerar e formar crianças saudáveis, as mulheres precisarão ter como assegurar o próprio bem-estar e saúde. Isto inclui poder planejar, junto com os parceiros, o futuro de suas famílias. Elas necessitam ter acesso à educação e ao trabalho como fonte de realização pessoal e econômica, e garantia de educação e lazer para os filhos. Para reduzir a mortalidade infantil e aumentar os cuidados contra as doenças, será fundamental melhorar o nível de instrução das mães e mantê-las informadas sobre saúde. No entanto, para garantir lares estáveis às mulheres que, cada vez em maior número, se tornam chefes de família, será necessário ainda proporcionar lugar no mercado de trabalho com remuneração justa.

### 2. 1 Os Conselhos de Direitos e Tutelares devem estar atentos: o ECA garante vários direitos à gestante, à parturiente e à nutriz que precisam ser cumpridos.

O grande número de mortes de mães e recém-nascidos só poderá ser evitado assegurando assistência às mulheres, principalmente durante a gestação e o parto. Esse serviço será importante também para que elas conheçam, discutam e decidam sobre a própria sexualidade.

### 2. 2 A pobreza extrema, a falta de acesso à educação e às informações sobre saúde e certos valores culturais impedem que os casais possam planejar e cuidar do futuro de suas famílias.

Geram, então, um grande número de filhos que não terão condições de sobrevivência, desgastando as mães e aumentando a pobreza. Esse círculo vicioso só será quebrado melhorando as condições de vida, cuidando da saúde das mães e crianças e dando chances para que os casais comecem a decidir sobre a paternidade e a maternidade. Assim, é ainda mais importante que eles tenham o direito de decidir quando começar a ter filhos, a qual intervalo e quando parar. Para isso, precisam ter acesso a informações e métodos contraceptivos seguros e aceitáveis. O planejamento familiar ajuda a evitar alguns sérios problemas de saúde para as mulheres e as crianças. Os riscos à vida e à saúde diminuem sensivelmente quando há espaçamento entre os partos, proteção contra a gravidez precoce ou tardia e a decisão de não ter mais que quatro filhos.

### 2. 3 Os Comitês de Mortalidade Materna nos municípios são espaços importantes de investigação, pesquisa e atuação junto à rede de saúde na melhoria do atendimento à mulher.

## 3. Morar direito

A saúde infantil depende das condições familiares de vida e moradia. Qualquer investimento em favor das crianças terá que prever também melhorias nas condições de

vida de suas famílias. No Brasil, a população pobre é obrigada a morar em favelas, loteamentos periféricos ou terras agrícolas improdutivas. São áreas de risco para a vida e a saúde, que não oferecem condições mínimas para a sobrevivência - a maioria sem saneamento básico (água limpa, tratamento de esgotos, coleta de lixo) ou serviços de saúde suficientes.

3. 1 Os mais expostos aos riscos de saúde são crianças e jovens de zero a 17 anos que dependem de famílias com renda mensal de até meio SM por pessoa, sem condições materiais de se defender de ambientes insalubres e sem acesso às informações de higiene e a tratamento de água, esgoto e lixo.

Os números são gravíssimos: seis em cada dez crianças brasileiras com menos de 1 ano vivem em casas sem saneamento adequado.

3. 2 Os Conselhos de Direitos devem se aliar aos Conselhos de Saúde para influir junto ao poder local para que o saneamento básico esteja atrelado à saúde no planejamento do município.

Os recursos disponíveis precisam ser canalizados, de preferência, para as moradias da população mais exposta aos riscos. Um programa de saneamento segue algumas diretrizes.

- Atender com prioridade as áreas mais pobres
- Aproveitar e melhorar os recursos já utilizadas pela população
- Garantir sistemas sanitários seguros e de boa qualidade
- Preferir tecnologias simples a sistemas convencionais caros e obras para fazer vista
- Planejar para que as famílias pobres paguem tarifas menores
- Orientar a população quanto à higiene e à forma correta de utilizar os benefícios

#### 4. Segurança para viver

A saúde dos mais jovens está nas mãos da comunidade em que vivem, pois cabe a ela garantir-lhes espaços para crescer com projetos de vida construtivos. Aumenta sem parar o número de mortes de crianças e adolescentes por acidentes ou causas violentas como homicídio e suicídio. Eles precisam ser protegidos da violência e das atitudes destrutivas.

4. 1 Os Conselhos de Direitos podem mobilizar as famílias, o governo e a comunidade para criar espaços de socialização, educação, lazer e trabalho e oferecer-lhes perspectivas saudáveis de vida.

Tudo tem a sua hora. Deveres de adultos, castigos físicos e trabalho precoce são ilegais e prejudiciais ao desenvolvimento dos mais jovens. Brincar é uma necessidade infantil e a melhor forma de conhecer a si próprio e ao mundo. Estudar é a maneira correta para a criança adquirir responsabilidades e ter prazer em conhecer sua cultura.

4. 2 É importante que os jovens aprendam a pensar e a decidir sobre sua sexualidade desde

cedo, especialmente as meninas.

E discutir o assunto é a melhor maneira de ajudá-los no autoconhecimento.

Uma articulação das escolas, serviços de saúde e outras parcelas da comunidade conseguirá promover os espaços de discussão e orientação necessários. Cabe aos Conselhos estimular a implantação dos programas de saúde do adolescente obedecendo a esta perspectiva - prepará-los para uma vida sexual afetuosa, responsável e segura. Um programa com esta preocupação precisa ter em mente algumas implicações.

- Exercer a sexualidade de modo seguro significa ter acesso às informações sobre as doenças transmitidas pelo sexo e sobre as formas de contraceção
- Conversar sobre a gravidez precoce e o aborto ajuda a prevenir o risco de um filho não desejado
- Informação e educação pública são as armas mais importantes contra a AIDS. Ainda sem cura, apenas a prevenção pode combatê-la. A doença põe em risco todos os adolescentes e mulheres desinformados e neste universo há um aumento crescente de infectados. Crianças, adolescentes e mulheres devem saber o que é a AIDS, como se pega, como se evita e quais os preconceitos sobre a doença.
- Respeitar os pontos de vista e despertar o interesse dos jovens deve ser a preocupação central dos espaços de discussão destinados a eles. Demonstrações de medo e atitudes preconceituosas e repressivas aumentam o perigo de a sexualidade tornar-se uma fonte de risco e sofrimento.

4. 3 Um outro ponto importante a ser considerado é a saúde mental das crianças e adolescentes.

Os serviços públicos de saúde devem oferecer esse atendimento a todos, inclusive nos casos mais graves, criando alternativas à hospitalização.

5. A atração das drogas

É grande a preocupação da sociedade com o consumo de drogas. No entanto, o excesso de preconceitos impede a compreensão do problema. A prevenção ao abuso precisa ser definida a partir do conhecimento da situação real de cada comunidade. Segundo pesquisas recentes do Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas, o uso de tóxicos entre os estudantes do país não é alarmante. A maioria não usa; os que usaram, somente experimentavam. Provar alguma droga não leva necessariamente à dependência.

5. 1 No Brasil, ao contrário do que se pensa, as drogas mais usadas não são as ilícitas, como cocaína e maconha.

O maior consumo concentra-se nas drogas legalizadas (como o álcool e os calmantes), em alguns produtos de uso industrial (como a cola de sapateiro) e outros de fabricação caseira. São estes que causam os maiores danos por abuso ou uso indevido. O êxito de uma campanha contra o abuso de drogas entre os jovens está ligado a alguns procedimentos.

- Esclarecer sobre os perigos das drogas lícitas e ilícitas.
- Orientar os pais sobre os comportamentos aprendidos culturalmente (uso de

- bebidas e calmantes; auto-medicação).
- Proporcionar aos jovens um dia-a-dia prazeroso e construtivo.

### 5. 2 Os programas de prevenção e recuperação do abuso de drogas devem dar prioridade às crianças de rua.

É dramática a quantidade das que usam em excesso vários tipos de drogas (principalmente a cola de sapateiro) como forma de escapar da fome e da dura realidade em que vivem. A prevenção não deve ter um caráter repressivo, nem focar diretamente o uso de drogas, mas oferecer alternativas de vida além da rua.

### 5. 3 Por fim, um ponto que precisa da atenção dos Conselhos - não se recomenda adotar programas de prevenção importados de outros países, pois eles atendem a realidades diferentes da nossa.

Cada comunidade deve pesquisar o uso de drogas entre suas crianças e jovens, para encontrar as formas adequadas de ação.

## 6. A comunidade decide

A proximidade com os problemas reais de saúde da população fazem dos municípios os gestores adequados dos empreendimentos e serviços do setor. E isto foi conquistado com a municipalização, isto é, a transferência para os municípios das condições para decidir sobre a saúde e as ações e serviços necessários. Os governos locais devem planejar, junto com a população e com os Conselhos de Saúde e de Direitos, os cuidados com a saúde dos mais jovens. Com a municipalização, a comunidade conquistou o direito de avaliar, planejar e decidir sobre tudo o que diz respeito à sua saúde.

### 6. 1 A luta dos Conselhos Municipais de Direitos e Tutelares começa com a cobrança da descentralização e participação popular.

No momento de planejar as políticas de saúde da cidade, os CMDCA precisam estar atentos para que os programas de saúde materno-infantil e do adolescente estejam incluídos. Os recursos municipais precisam ser canalizados para o benefício de quem mais precisa. Para levantar as prioridades de investimentos, a prefeitura trabalhará em conjunto com os profissionais de saúde e a população organizada nos Conselhos. Cabe aos conselheiros lutar para que os mais jovens venham sempre em primeiro lugar.

### 6. 2 A maioria dos municípios brasileiros ainda está despreparada para organizar a saúde.

O planejamento feito a partir do conhecimento da realidade da maioria da população aponta como prioridade os investimentos na rede básica, isto é, nos serviços programados para receber a todos e resolver a maior parte dos problemas das pessoas mais necessitadas de atenção, levando os principais cuidados de saúde o mais próximo de onde as pessoas moram e trabalham.

Esta rede (unidades básicas de saúde ou postos de saúde ou centros de saúde), com ações

preventivas e curativas simplificadas, precisará de serviços de apoio, encarregados de diagnósticos e ações mais complexos e especializadas (ambulatórios, hospitais, laboratórios). Os serviços de retaguarda podem ser organizados em consórcio junto com outras cidades. É preciso lembrar que os hospitais devem resolver somente os casos mais graves. A saúde depende de uma boa rede de serviços básicos que previnam as doenças e resolvam os principais problemas.

### 6.3 A qualidade e a humanização dos serviços de saúde depende basicamente dos investimentos na formação, capacitação e valorização dos profissionais da área.

O vínculo pessoal e de confiança é fator decisivo para que a população procure os serviços de saúde e, portanto, para o êxito da prevenção e da cura. Para assegurar este sucesso, é preciso montar uma política de recursos humanos, com profissionais preparados para o trabalho com a saúde pública, bem remunerados, com plano de carreira, formação e reciclagem.

## 7. O poder da informação

Para que o CMDCA ajude a organizar e planejar a saúde do município é preciso conhecer a realidade da população e as condições dos serviços existentes.

### 7.1 O planejamento deve levar em conta alguns dados.

- Pesquisar as causas das doenças e mortes no município.
- Levantar as famílias que moram em áreas de risco para a saúde e/ou ganham até meio SM por pessoa. Vivendo em condições físicas e emocionais degradantes, serão elas as mais vulneráveis a adoecer ou morrer (principalmente as crianças e adolescentes).
- Avaliar se há serviços de saúde suficientes e de qualidade, bem equipados e distribuídos para realizar a atenção preventiva além da assistência curativa e se há profissionais suficientes e capacitados para enfrentar as prioridades.

### 7.2 A divulgação dos dados e indicadores de saúde é um fator importante para envolver a população e os grupos com poder de decisão.

Por isso, o município precisa dispor de um sistema confiável de dados sobre saúde. Tendo acesso a essas informações, os CMDCA poderão usá-las para promover diagnósticos na área da saúde materno-infantil e do adolescente e pressionar o poder público por uma política de saúde adequada.

## 8. Organização comunitária

Uma das maiores contribuições dos Conselhos de Direitos é mobilizar e organizar a comunidade no esforço conjunto pela saúde das crianças e adolescentes. Os investimentos na área são mais eficazes quando incorporados pela maioria. E para se evitar grande parte

dos males que atingem os mais jovens, a divulgação de informações sobre os cuidados básicos de saúde é essencial. Esta tarefa não se resume aos profissionais e serviços de saúde. Toda a comunidade e todas as famílias devem saber como combater esses problemas.

### 8. 1 Uma comunidade tem formas próprias de comunicação e integração entre seus membros.

Os Conselhos de Direitos e Tutelares devem aproveitar as redes de comunicação formais e informais para fazer seu trabalho.

- Difundir as informações básicas de saúde (o livro Medidas Vitais, editado pelo Unicef, contém as mensagens essenciais de saúde que todas as famílias têm direito de saber).
- Fornecer condições para o exercício da cidadania na comunidade para as crianças, jovens e mulheres (educação, lazer, esportes, trabalho, convivência, orientação sexual, planejamento familiar etc. ).
- Levantar financiamentos e recursos para projetos que beneficiem a família.
- Divulgar e defender o ECA.

### 8. 2 No livro Todos pela Saúde, produzido pelo Unicef, os Conselhos encontrarão sugestões preciosas de mobilização local.

As possibilidades de boas parcerias com a comunidade são inúmeras.

- Escolas são espaços importantíssimos para a educação básica de saúde, seja como parte do currículo ou atividades extraclasse dos alunos, ou em cursos dirigidos aos pais.
- Igrejas atingem um número imenso de pessoas. Algumas já organizam ações pela saúde das crianças e jovens. O apoio dos líderes religiosos pode ser muito útil.
- Meios de comunicação de (jornais, revistas, rádio, televisão) costumam ser grandes aliados na divulgação de mensagens de saúde.
- Organizações trabalhistas e empresariais, pela grande parcela de responsabilidade social, podem ser solicitadas a colaborar, assim como as empresas.
- Governo e todos os seus setores devem integrar ações e participar.
- A população precisa ser estimulada a participar e a organizar-se em comissões de saúde, grupos de mulheres, movimentos de jovens, associações de bairro etc. Cada comunidade pode descobrir canais próprios de participação.

## 9. Conhecer os recursos

Lutar pelo direito à saúde é também saber de onde e como pode vir o dinheiro para isso. Se ele for bem utilizado, o Brasil e seus municípios conseguirão, com bem menos do que se imagina, garantir prioritariamente a saúde das crianças e adolescentes.

### 9. 1 Pela Lei Orgânica da Saúde, os recursos financeiros para o setor devem vir dos

### orçamentos federal, estadual e municipal.

Compete ao governo federal repassar a verba, da qual 70% deve ir para os municípios. Porém, nenhuma das três esferas de governo está investindo o suficiente na saúde da população. As regras para que estados e municípios recebam os recursos não estão sendo cumpridas, favorecendo os desvios.

### 9. 2 Os municípios que mais investem aplicam apenas 10% de seus orçamentos na área.

É pouco para proteger crianças e adolescentes (metade da população brasileira) dos piores efeitos da pobreza. Isto pode ser mudado pelos Conselhos de Saúde e de Direitos. Eles têm formas legais de participar do orçamento e de controlar a aplicação dos recursos dos Fundos de Saúde. Assim, podem cobrar dos estados e municípios que prevejam nos orçamentos os gastos com as áreas prioritárias de ação na saúde materno-infantil e do adolescente.

9. 3 De acordo com o Unicef, se os governos dos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, destinassem para o setor 20% de seus orçamentos e 20% da ajuda externa que recebem, conseguiriam cumprir as metas de proteção à saúde da criança.

## APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA

Relataremos aqui duas experiências brasileiras que enfrentaram importantes questões de saúde das crianças e adolescentes. A primeira delas é a redução na mortalidade infantil no Ceará - apesar do grande material de divulgação existente, insistimos em retomá-la brevemente. Optamos por relatar com mais detalhes a experiência de Santos - adolescentes envolvidos com drogas - pela complexidade da questão e pela escassez de material a respeito.

### Os bebês do Ceará

O Nordeste tem a sina de ser a região do Brasil onde mais se desrespeita o direito infantil à vida e ao desenvolvimento. O número de mortes de crianças que não conseguem completar um ano de idade chega a 75 em cada mil, sendo que 36% morrem por diarreia e fome. As causas da alta mortalidade infantil no Nordeste são sócio-econômicas, assim como no restante do Brasil. Mas hoje já se pode ver um caminho para começar a diminuir os efeitos da miséria, proporcionando melhores condições de saúde a mulheres e crianças das populações mais pobres.

O Ceará foi apontado pelo UNICEF como uma experiência bem-sucedida na redução da mortalidade infantil. O Estado enfrentou os principais problemas de saúde de suas crianças por meio de uma ampla mobilização social que envolveu o governo estadual, organizações não-governamentais voltadas para a criança (Pastoral da Criança, Sociedade Cearense de Pediatria), governos municipais, universidades, líderes comunitários e conselhos participativos locais.

A estratégia de ação abrangeu pesquisas para diagnosticar a situação da criança, a

capacitação da rede de serviços públicos para enfrentar os problemas de saúde infantil e a formação de agentes de saúde comunitários. Tudo tinha como objetivo melhorar os cuidados básicos com a saúde das populações com pouco acesso aos serviços do setor. Os resultados foram expressivos.

- Redução de 32% na mortalidade infantil
- Redução de 54% nas mortes por diarreia
- Redução de 25% na desnutrição infantil
- Aumento de 34% na assistência-médica à criança

Um relato mais aprofundado da experiência do Ceará pode se ser encontrado em publicações do Unicef. (Veja Para Saber Mais)

### Santos cria opção às drogas

Situado no litoral do Estado de São Paulo, a 70 km da capital, o município de Santos vinha perdendo dois fatores de peso em sua personalidade: um passado histórico marcante e a importância turística. Mas começou a reverter uma dessas perdas ao controlar o alto grau de poluição de suas praias. Desde 1989, os governantes e a população santista se uniram para resgatar as atrações e o desenvolvimento da cidade.

Santos tem se caracterizado por respeitar rigorosamente o ECA em suas políticas públicas, o que constitui o mais importante passo em investimento no futuro da cidade. Dos 450.000 habitantes, os mais jovens representam aproximadamente 140.000. Para atendê-los, o poder local montou uma rede integrada de ações entre todas as áreas sociais. Isto permitiu, além de criar programas de saúde materno-infantil para combater a mortalidade e a desnutrição, dirigir os investimentos para aumentar e melhorar as condições de educação. Assim, várias secretarias municipais desenvolvem programas para crianças e adolescentes e unem seus recursos para viabilizar a valorização e o cumprimento de seus direitos.

Dentre os vários programas e experiências desenvolvidos em Santos, vamos relatar um projeto ainda experimental sobre drogadição (termo técnico para dependência de droga). Ele reproduz a forte característica da administração santista de criar alternativas de abordagem de problemas de difícil solução, mantendo a tradição de respeito aos direitos mais fundamentais de todo cidadão.

### A - Fácil acesso

O abuso de drogas é uma questão de difícil abordagem, carregada de preconceitos. Produz não só danos físicos, mas principalmente sociais e, até hoje, pouco se conseguiu com os caros tratamentos convencionais. Os problemas enfrentados pelo município de Santos nesta área não são poucos. Apresentando um dos maiores índices de incidência de AIDS no mundo, cerca de 47% dos casos de contaminação na cidade envolve o uso de drogas injetáveis. Nesses casos, a contaminação pelo vírus remonta a adolescência (15 a 19 anos). Não é difícil explicar - Santos é uma cidade portuária, situação que oferece grande acesso às drogas. Além disso, 10.000 jovens estão fora das escolas, ficando facilmente expostos ao contato com as drogas e com o ambiente de violência e criminalidade que as acompanha.

Embora o município já contasse com a rede de atenção aos jovens e com vários espaços de

socialização e participação, tornou-se necessário, a partir dos dados acima descritos, pensar formas de enfrentamento dos problemas associados a drogadição. Considerando a pequena adesão dos jovens aos programas de atendimento a usuários de drogas (segundo a OMS, no máximo 30% adere ao tratamento) e as dúvidas quanto à eficácia das terapias específicas, Santos optou por uma forma de intervenção que não tratasse diretamente a questão do abuso, mas atingisse alguns dos determinantes desse problema.

A estratégia se baseou na criação de um espaço que fosse tão sedutor quanto o mundo das drogas e que, através de tarefas atraentes, devolvesse aos jovens a possibilidade de investir construtivamente em suas vidas. Esse espaço seria uma oficina de vídeo, onde eles aprenderiam a usar a câmera como uma maneira de conhecer e elaborar as próprias fantasias e, ao mesmo tempo, torná-las realidade através de um filme. A equipe de profissionais consistia em um cineasta, um psicólogo, um marceneiro e uma instrutora de teatro.

## B - Espaço para a fantasia

A idéia de abrir espaço para a fantasia ocupa a mesma função das drogas de proporcionar a "fuga da realidade", porém de modo socialmente aceito e controlado. Não havia obrigatoriedade de presença e nem se induziria a trabalhar a temática das drogas. Importava que os jovens se envolvessem com as tarefas da oficina por motivação própria. Assim, o projeto ganhou credibilidade e adesão de boa parte dos encaminhados. Primeira função da oficina: envolvê-los com as tarefas, de modo que o trabalho fosse prazeroso o suficiente para "competir" com as drogas, e funcionar como um espaço terapêutica informal. A seguinte: ampliar o círculo de interesses e conhecimentos, através das etapas da produção do filme, aumentando sua rede social.

Escolhido o tema do filme, a realização obrigou-os a aprender cenografia, maquiagem, iluminação, operação de câmeras etc. Para ver concretizadas as idéias desenvolvidas pelo grupo, precisaram organizar-se e até realizar pesquisas em universidades (mesmo que alguns tivessem pouquíssima escolarização). Pouco a pouco, começaram a ser afastados os riscos de isolamento e marginalização social.

## C - Resultados significativos

A terceira função do projeto seria envolver os participantes na divulgação do filme entre as famílias e a comunidade. Eles próprios teriam de discutir com outros jovens as temáticas trabalhadas. Essa etapa não foi cumprida totalmente devido à interrupção do projeto por falta de recursos. Somente as famílias foram trabalhadas pela equipe da oficina. São fortes, porém, os indícios de que esse caminho pode ser eficaz para lidar com o preconceito e a marginalização que sofrem esses adolescentes, considerados socialmente inúteis, irrecuperáveis e perigosos, o que acaba por predestiná-los ao fracasso. Ao mesmo tempo, a riquíssima linguagem desenvolvida seria uma excelente forma de atingir outros e trabalhar com a comunidade as questões próprias da juventude, demonstrando e ampliando os efeitos do trabalho.

Os resultados obtidos com o primeiro grupo na oficina foram significativos.

- Adesão ao projeto de 47% dos encaminhados (no total, 38 jovens divididos em

três grupos).

- Realização do filme com sucesso.
- Diminuição do uso de drogas.
- Ampliação da rede social e dos interesses desses jovens.

Estes resultados são ainda bastante experimentais. Podem ser, porém, considerados satisfatórios se pensarmos nas condições precárias em que a primeira experiência foi realizada (pouquíssimos recursos, equipamentos emprestados, interrupção do projeto) e no curto tempo em que se deu - quatro meses. Contribui ainda para o sucesso inicial o forte envolvimento da equipe de profissionais da oficina de vídeo, sem dúvida condição necessária para que os adolescentes aderissem ao projeto. A médio e longo prazo, essa experiência pretende abranger mais casos, formando vários grupos com os diversos projetos em andamento.

#### D - Principais pontos

Os princípios da experiência desenvolvida em Santos podem ser resumidos em alguns pontos.

- Opção por projetos reduzidos, porém com forte impacto social.
- Trabalho baseado nas causas do abuso de drogas e não diretamente no combate ao uso.
- Criação de espaços sedutores de trabalho, nos quais se respeita os interesses e as opções dos jovens, valorizando a adesão ao projeto.
- Estímulo na ampliação da rede social e dos interesses dos adolescentes, como fatores associados à prevenção do abuso de drogas.
- Investimento na mudança de imagem que as famílias e a comunidade têm a respeito dos jovens envolvidos com drogas, efeito fortalecido pelo trabalho modificador realizado por eles.

#### **Depoimentos cedidos por:**

Roberto Tikanori e equipe da Oficina de Vídeo.

#### **Para obter mais informações, entre em contato com:**

- Secretaria da Saúde do Ceará  
Programa Viva Criança  
Hospital Infantil Albert Sabin  
Endereço: R. Tertuliano Sales, 540  
Fortaleza - CE  
Fone: (085)247-1700  
Fax: (085)272-5626
- Secretaria de Higiene e Saúde de Santos  
Oficina de Vídeo  
Endereço: R. São Paulo, 95 - 10 andar  
Santos - SP  
Cep. 11075-330  
Fone: (0132)33-3634

Fax: (0132)35-3436

## **A LEI GARANTE**

### 1. Constituição Federal

Artigo 196º - Saúde como direito de todos  
Artigo 198º - Sistema único de Saúde (SUS)

### 2. Lei Orgânica da Saúde

Lei nº 8. 080/ 1990  
Artigo 2º - Saúde como dever geral  
Artigo 7º - SUS: princípios e diretrizes  
Artigo 18 - SUS: competência municipal  
Artigo 33 - SUS: financiamento  
Artigo 35 - SUS: recursos para os municípios  
Lei nº 8. 142/ 1990  
Artigo 1º - SUS: Conselhos de Saúde  
Artigo 3º - SUS: recursos para os municípios Artigo 411 - SUS: recursos para os municípios

### 3. Estatuto da Criança e do Adolescente

Artigo 4º - Saúde como dever geral  
Artigos 7º a 14 - Como se efetiva o direito à saúde  
Artigo 136 - Atribuições do Conselho Tutelar

## **PARA SABER MAIS**

### Bibliografia

- CAMPOS, G. W. S. A Reforma da Reforma. Hucitec, São Paulo, 1992.
- IBGE. Crianças & Adolescentes. Indicadores Sociais, Vol. 4, Rio de Janeiro, 1992.
- Ministério da Ação Social/ CBIA. O Direito à Saúde. - Equívocos e Propostas. Cadernos CBIA 5, Rio de Janeiro, Jan-Mar/93.
- UNICEF. Situação Mundial da Infância, 1994.
- UNICEF. O Caso do Ceará. Nordeste, Brasil Fortaleza, 1993.
- UNICEF. Medidas Vitais. 1º ed. , 1989.
- UNICEF. Todos pela Saúde. 1º ed. , 1989.
- UNICEF. Estudo de Caço. Programa Agentes de Saúde do Ceará. Fortaleza,

1990.

## Instituições

- Cebrid - Departamento de Psicobiologia da Escola Paulista de Medicina  
R. Botucatu, 862 - 1º andar  
CEP 04023 São Paulo -SP
- OPAS  
Setor de Embaixadas Norte, lote 19, quadra 601  
CEP 78000/400 Brasília - Daniel Franzoi  
Fone: (O61) 312-656  
Fax: (O61) 321-1922
- Pastoral da Criança  
R. Pasteur, 279  
CEP 80250/080 Curitiba -PR  
Fone: (O41) 225-6133  
Fax: (O41) 224-5035
- SBP  
R. Visconde da Silva, 52 - cj. 503/504  
CEP 22271/090 Rio de Janeiro -RJ  
Tel:(021) 286-2099  
Fax: (O21) 286-5867

## CAPÍTULO 3 - Creche / Pré-Escola

### EDUCAÇÃO DESDE O NASCIMENTO

A Constituição Federal não deixa dúvida: também para as crianças de 0 a 6 anos, o Estado tem de oferecer obrigatoriamente educação pública e gratuita. A criança tem direito à educação desde o nascimento, e é um dever do Estado, na esfera municipal, oferecer vagas em creches/ pré-escolas a todos. O ECA confirma e retoma estas obrigações, indicando que é um direito que compete à família exercer ou não. Exatamente neste ponto está a diferença com o ensino fundamental - a família pode optar por colocar ou não numa creche/pré-escola seus filhos de 0 a 6 anos, enquanto dos 7 aos 14 anos o ensino de primeiro grau já é obrigatório para todos.

Diante disto, fica evidente a tarefa de todas as instituições que trabalham para a garantia dos direitos da criança, como os Conselhos Municipais de Direitos e os Conselhos Tutelares colocar em prática a lei e assegurar o exercício do direito à creche/pré-escola. Ao incluir esta determinação no capítulo referente à Educação, a Constituição quis deixar explícito que se trata de um direito de todos e não apenas dos mais necessitados. Esta orientação pode ser percebida nas mudanças ocorridas nos últimos anos com relação à concepção predominante do trabalho em creche - não se trata mais de um enfoque assistencialista, mas educativo. O atendimento a crianças pequenas era visto como um serviço destinado à mulher que trabalhava fora do lar. Esta visão marcou o serviço oferecido, baseado então na necessidade de substituir a família na tarefa de educar (a tia no

lugar da mãe).

## Resistências vencidas

Isto explica as resistências contra o sistema de creche. Existia a crença que considerava, em qualquer circunstância, o lar como o melhor para a criança, e o temor (sem fundamento, como sabemos hoje) de que a instituição enfraqueceria o vínculo afetivo com a mãe, e portanto, poderia prejudicar um desenvolvimento infantil saudável.

Houve uma grande mudança nesse enfoque. A creche passa a ser um local de educação complementar à família. Um local onde, além de cuidar das necessidades básicas cotidianas dos pequenos (segurança, alimentação e limpeza), cuida-se sobretudo do aspecto educativo. A nova concepção significa respeitar a criança em suas fases específicas de desenvolvimento e na sua individualidade. Esse respeito inclui a noção de que, mesmo pequena, a criança pode ser sujeito de sua ação e, ao entrar em contato com as pessoas e objetos, vai construindo seu conhecimento e se preparando para a vida futura. Na prática, para que a creche possa ser o espaço educativo que permite a ampliação das experiências e conhecimentos infantis, precisa atentar para vários aspectos do atendimento, tais como: recursos materiais e humanos, proposta educativa, alimentação, saúde, espaço físico e relação com a família.

## INFORMAÇÕES BÁSICAS / AUXILIARES

### 1. Uma política para os pequenos

As metas principais da política de ação dos Conselhos Municipais de Direitos no que diz respeito ao atendimento em creche/pré-escola são:

- Expandir a oferta de vagas para 0 a 6 anos de idade (em 1989, apenas 17% de crianças nessa faixa etária tinham acesso a vagas)
- Fortalecer a concepção educativa, dando ênfase na formação de recursos humanos
- Aprimorar a qualidade do serviço prestado

Elas devem ser incorporadas por todas as instâncias que atuam para a garantia dos direitos da criança.

**1. 1 Nos grandes centros urbanos, nos últimos anos, há uma diminuição acentuada do convívio livre na infância, tendência que se nota hoje também em cidades de porte médio.**

Este fato, aliado à participação cada vez maior da mulher no mercado de trabalho formal, indica claramente a necessidade e a importância de espaços concebidos e planejados para o dia-a-dia da criança pequena sob uma ótica educativa. A creche/pré-escola oferece esta possibilidade de socialização e aprendizado, pois conta com profissionais formados para essa finalidade e propicia o contato infantil.

### 2. Pondo para funcionar

A coordenação administrativa das creches/pré-escolas ainda permanece, na maioria dos municípios brasileiros, ligada às secretarias da área da assistência. Isto acaba dificultando a caracterização do atendimento como educacional. Se na própria lei está determinada esta concepção, o destino das redes de creches/pré-escolas deve ser o da inclusão nas secretarias de educação.

2. 1 O processo de transferência, seguindo o exemplo de municípios como Porto Alegre (RS) e Campinas (SP), deve ser incentivado e acompanhado por todas as entidades envolvidas com a questão, especialmente os Conselhos Municipais de Educação ou os Conselhos de Escolas, aliados naturais para esta luta.

A transferência de secretaria da rede de creches/pré-escolas possibilita maior controle de recursos.

2. 2 As fontes de recursos para o custeio das creches são diversificadas.

- Creches diretas são financiadas e administradas exclusivamente pelo governo estadual ou municipal.
- Creches indiretas são construídas e equipadas pelo município ou estado, mas administradas por entidades privadas (as creches comunitárias estão nesta categoria).
- Creches conveniadas podem receber subvenções parciais de diferentes fontes (prefeitura, LBA, secretaria estadual, entidade assistencial etc. ).

2. 3 O importante nesta área é não haver sobreposição e desperdício de recursos.

Os convênios não podem representar omissão ou substituição do setor público no atendimento. O Conselho precisa acompanhar atentamente esses repasses de verbas (origem e destino), apurando desvios ou clientelismo, como as transferências feitas a entidades já bem providas de recursos.

### 3. Organizar segundo a necessidade

Considera-se creche o atendimento coletivo oferecido a crianças de 0 a 3 anos, e pré-escola, o atendimento de 4 anos até 6 anos e 11 meses. Ambas funcionam, em geral, no mesmo lugar. Vários estudos apontam que o menor custo per capita desse atendimento se dá em creches/pré-escolas, com capacidade para 120 a 130 crianças.

Para que se possa trabalhar de um modo a assegurar os direitos da criança pequena, é fundamental conhecer a necessidade de vagas em creches/pré-escola em cada cidade. A procura deve ser comparada à oferta existente. Para isto, será preciso levantar o número de crianças dessa faixa etária no município (consultar censo recente do IBGE, dados dos órgãos de saúde ou os cartórios da cidade). Em seguida, verificar números de inscrição e lista de espera nas creches existentes. Quanto ao jeito de organizar, há muitas variantes.

3. 1 Tipo.

Há múltiplas possibilidades: creches domiciliares, creches comunitárias, as que funcionam nos locais de trabalho, as de universidades e as que funcionam em presídios. Em qualquer destas formas, a boa qualidade no atendimento depende fundamentalmente da formação dos recursos humanos.

Convêm citar as muitas tentativas de ampliar o número de vagas em creches através de atendimento domiciliar (uma mulher cuida das crianças em sua própria casa). São várias as contra-indicações: a responsável não tem possibilidade de realizar um trabalho educativo, concentrando-se na alimentação; há uma exploração da mãe-crecheira, que trabalha sem registro e sem direitos previdenciários; as famílias acabam por custear parte do atendimento que, por lei, deve ser gratuito. Com tantos motivos, não se recomenda o investimento neste tipo de atendimento, sendo preferível adotar o modelo de creche comunitária, conveniada ou direta.

### 3. 2 Horário.

Doze horas (das 7h00 às 19h00 é o mais comum), seis ou ainda quatro horas diárias. O mais usual, principalmente em cidades grandes, é o funcionamento de doze horas. Além de oferecer atendimento integral à criança, também possibilita que as mães exerçam atividades remuneradas fora do lar. Cada creche deve realizar uma consulta junto às famílias usuárias para definir o melhor esquema de atendimento. O ideal é o funcionamento de doze horas/dia com flexibilidade nos horários de entrada e saída.

### 3. 3 Localização.

O recomendável é que sejam próximas ao local de moradia para evitar grandes deslocamentos com as crianças pequenas. É preciso verificar não só o número de vagas em creche/pré-escolas oferecido em cada município, mas a distribuição pelos bairros. Não esquecer que se trata de um direito também dos filhos e dependentes dos trabalhadores rurais. A área rural é uma das menos atendidas pela educação infantil e uma das que mais necessita deste tipo de serviço.

## 4. O conjunto faz a diferença

A qualidade do atendimento nas creches/pré-escolas é resultante da combinação de muitos fatores: proposta educativa, saúde, alimentação, recursos humanos e materiais, espaço físico e relação com a família.

### 4. 1 Proposta educativa.

O planejamento das ações precisa levar em conta o nível de desenvolvimento da criança e a importância de brincar. Ela deve dispor de condições para entrar em contato com as pessoas e as coisas no cotidiano - ficar com outras crianças, com adultos e também sozinha com um brinquedo, livro ou algo que a interesse. A ação educativa deve integrar as atividades pedagógicas, de saúde e de alimentação no dia-a-dia infantil.

#### 4. 2 Saúde.

As instituições devem adotar uma concepção ampla de saúde que inclua a prevenção. As condições sanitárias numa creche são responsabilidade de quem nela trabalha. Portanto, é vital que seja servida por rede de água tratada e esgoto canalizado e disponha de meios para promover a saúde. Isto quer dizer que não é necessário haver um pediatra no quadro funcional, mas uma integração com o posto de saúde da região. Um profissional de enfermagem pode fazer o acompanhamento das crianças, tendo em vista tanto uma intervenção imediata em situação de emergência quanto a execução de ações preventivas internas à creche.

#### 4. 3 Alimentação.

Boa qualidade e diversidade dos alimentos são condições fundamentais assim como a adequação do cardápio às fases de crescimento e desenvolvimento da criança. Para os bebês, a rotina ainda inclui a amamentação. A hora das refeições deve ser marcada pela tranquilidade, pois trata-se de um momento de socialização e descobertas que podem ser exploradas depois em atividades pedagógicas.

#### 4. 4 Recursos humanos.

Na quantidade e qualidade dos profissionais reside o diferencial do atendimento em creches/pré-escola. Quanto à quantidade, é importante manter uma certa proporção de educadores em relação ao número de crianças atendidas. Eis alguns parâmetros técnicos:

- 0 a 2 anos - um educador para cada cinco crianças
- 2 - 5 anos - um educador para cada dez crianças
- 5 - 6 anos e 11 meses - um educador para cada 13,5 crianças (isto significa um adulto por grupo de vinte crianças, além de um educador-auxiliar para cada dois grupos de criança nesta faixa etária)..

Quanto à formação desses educadores, muitas creches/pré-escola já conseguem trabalhar com a exigência de segundo grau completo, o que facilita o aprofundamento de discussões sobre o atendimento educacional infantil. A jornada de trabalho ideal é de 6h/dia, prevendo em contrato o tempo necessário para discussões em grupo, planejamento, registro e avaliação do trabalho realizado com as crianças. A seleção e o treinamento dos educadores e demais profissionais precisam ser permanentes, pois trata-se de uma área de atuação ainda pouco profissionalizada. Apenas a experiência da educação de filhos não habilita para o trabalho educacional coletivo que se pretende implantar nas creches/ pré-escola.

#### 4. 5 Recursos materiais.

Uma boa variedade de brinquedos deve estar disponível para as crianças, de acordo com as diferentes faixas etárias. Isto não significa a aquisição de brinquedos caros e complicados, mas dos que possibilitem a exploração e o aprendizado. A partir dos 3 anos, o material gráfico é indispensável. Não se recomenda a aquisição de aparelho de TV. Todo o mobiliário deve ser apropriado para o uso infantil.

#### 4. 6 Espaço físico.

As creches/pré-escola podem funcionar em lugares projetados especialmente para essa finalidade ou em espaços já existentes e adaptados. Fundamental é prover o local de infraestrutura, ventilação e iluminação natural e dispor de espaço ao ar livre e coberto para as crianças brincarem. Numa proposta educativa, a ocupação do equipamento precisa possibilitar a livre circulação e vivência das crianças; elas precisam ser estimuladas a contribuir com a decoração e conservação. A manutenção da higiene e limpeza nos locais ocupados por elas deve estar subordinada à atividade desenvolvida no momento e é tarefa dos funcionários de apoio e não das crianças.

#### 4. 7 Relação com a família.

Embora seja um direito constitucional da população no âmbito da educação, a creche/pré-escola não pode pretender substituir a família em suas funções. A interação necessária entre o equipamento e as famílias usuárias se baseia principalmente na transmissão de informações sobre a criança e as práticas desenvolvidas no interior da creche. Os pais podem e devem opinar sobre o atendimento oferecido, encaminhando críticas e sugestões à direção. É muito importante para o bem-estar infantil que as relações sejam amistosas e de cooperação. Se houver violação dos direitos da criança dentro do estabelecimento, a família deve encaminhar denúncia a uma delegacia de polícia.

### APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA

A complexa tarefa de transferir a rede de creches/pré-escolas da área de promoção social para a da educação foi realizada com êxito pela cidade de Campinas (SP). A cidade de 1 milhão de habitantes abriga a Unicamp, renomada pela sua produção teórica e engajamento nas políticas públicas de educação. Desde 1983, a entidade assessora trabalhos municipais na área, o que em parte contribuiu para que a questão da vinculação da rede de creches/pré-escolas à Secretaria Municipal de Educação fosse um dos pontos programáticos do candidato eleito para a prefeitura em 1989.

#### A - A nova visão

Em Campinas, como em quase todo o país, a incumbência de gerenciar a rede de creches/pré-escolas estava nas mãos da Secretaria de Promoção Social. A ligação refletia a concepção assistencialista desse tipo de serviço, dificultando o trabalho educacional dirigido às crianças pequenas que a própria Constituição Brasileira estabelece desde 1988. A questão central a ser elaborada com a transferência, portanto, era criar condições para a mudança no enfoque do atendimento em creche. Sair da concepção de um serviço às mães que trabalhavam fora do lar e passar a ser tratado como direito da criança à educação. Formalmente, a passagem da rede de creches/pré-escolas de Campinas da Secretaria da Promoção Social para a Educação se deu através de decreto assinado pelo prefeito nos primeiros dias de sua gestão. Para não haver uma alteração brusca no atendimento, a equipe de assistentes sociais responsável pelo acompanhamento do trabalho nas creches/pré-escolas foi transferida para a Secretaria Municipal de Educação. Orientadores pedagógicos

juntaram-se à equipe para, em duplas, darem continuidade à supervisão nas unidades. A partir daí teve início o processo de adaptação à nova secretaria. Isso significou a integração das creches/pré-escolas à rede das escolas municipais de educação infantil que já atendia a faixa de 4 a 7 anos.

O maior desafio passou a ser a formação de profissionais da educação para atender a faixa etária de 0 a 3 anos. No primeiro ano, foi testado um projeto piloto em algumas creches com a participação de doze professores. A formação específica desses profissionais foi atentamente acompanhada. Posteriormente, um número maior de professores e creches/pré-escolas foi integrado à experiência. Houve, então, por parte dos profissionais antes ligados à Promoção Social, um processo de assimilação paulatina da visão educacional no atendimento à criança pequena. O projeto havia chegado ao ponto fundamental que nortearia todo o trabalho a partir de então.

## B - Processo conflituoso

Esse processo não se deu de forma rápida, harmônica e simples. Ao contrário, houve muitos conflitos e embates teórico-metodológicos. A concepção assistencial do atendimento à criança pequena é bastante arraigada na mentalidade e na prática dos profissionais que lidam com a questão. A mudança para a concepção do atendimento como direito da criança à educação exigiu muitos estudos e discussões, além de disponibilidade para incorporar essa nova visão. Exigiu também alterações no trabalho até então realizado. Desta experiência, podemos levantar os principais pontos de mudança:

- Integração do orientador pedagógico à equipe de assistentes sociais para o trabalho de supervisão das creches/pré-escolas.
- Ênfase na qualificação paulatina de recursos humanos. Dois anos após o início do projeto, passou a ser exigido: primeiro grau completo como formação mínima para os monitores ingressantes (educadores); e nível superior (Pedagogia) para o diretor de creche, cargo até então inexistente (o gerenciamento da unidade era feita pelo administrador). Para os profissionais já em serviço foi criado um incentivo para obterem a graduação exigida aos ingressantes.
- Formação em serviço dos monitores. Montagem e realização de oficinas pedagógicas para esses profissionais, sem interrupção do funcionamento da creche.
- Alteração na rotina rígida do atendimento, antes restrito quase só a atividades de higiene e alimentação. Inclusão de atividades de estimulação orientadas para o desenvolvimento global da criança.
- Expansão da oferta de vagas. Elas passaram de 39 para 80 unidades ao final desta gestão, sob a ótica do direito garantido em lei e não como benefício.
- Ação centralizada no processo educativo. A licença-maternidade ou desemprego temporário da mãe, portanto, deixou de ser razão para retirar a criança da creche.
- Intercâmbio contínuo com profissionais e instituições com experiência e conhecimentos acumulados na área.
- Criação e funcionamento do Conselho nas creches/pré-escolas, possibilitando a participação da comunidade nas decisões sobre o atendimento.

A experiência vivida em Campinas a partir de 1989 vem tendo continuidade. Com ela,

podemos aprender que é possível, enfrentando os conflitos, garantir o direito da criança à educação com qualidade. O exemplo de Campinas não é único. Também Porto Alegre (RS) conseguiu realizar a passagem da rede de creches/pré-escolas para a Secretaria Municipal de Educação. O CMDCA desempenhou importante papel neste processo.

#### **Depoimentos cedidos por:**

Conceição Gonçalves Soares (chefe da divisão de educação infantil na época da mudança); e Leila Radomille Gonçalves (coordenadora pedagógica na área de educação infantil na época da mudança).

#### **Para obter mais informações, entre em contato com:**

- Secretaria Municipal de Educação de Campinas  
R. José Ferreira de Camargo, 844 - Nova Campinas  
Fone: (0192) 52-8233

### **A LEI GARANTE**

#### 1. Constituição Federal.

VII - Da educação, da cultura e do desporto - artigo 208, inciso IV  
Capítulo II - Dos direitos sociais - artigo 7, inciso XXV

#### 2. Estatuto da Criança e do Adolescente

Capítulo IV - Do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer - artigo 54, inciso IV

### **PARA SABER MAIS**

#### Bibliografia

- CENPEC/MEC/UNICEF. A Experiência de Porto Alegre 1989/92: uma Proposta de Educação para as Classes Populares. Educação & Desenvolvimento Municipal.
- FUNDAP. Creche e Educação Básica. - Documentos de Trabalho. São Paulo, 1991.
- Governo do Ceará. Programas de Capacitação de Educadores Infantis. - Secretaria de Trabalho e Ação Social
- Governo do Estado de São Paulo. Secretaria do Menor. - 3 anos de experiência CRECHEI PRÉ-ESCOLA. São Paulo, 1990.
- Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Política de Educação Infantil - Proposta. 1993.
- OLIVEIRA, Z. M. MELLO, A. M. ; Vitória, T. ; ROSSETTI - FERREIRA, M.

- C. Creches: Crianças, Faz de Conta & Cia. São Paulo, Editora Vozes, 1993.
- ROSEMBERG, F. (org.). Temas em Destaque. - Creche. São Paulo, Cortez Editora e Fundação Carlos Chagas, 1989.

## **CAPÍTULO 4 - Educação**

### **LUGAR DE CRIANÇA É NA ESCOLA**

A educação básica tem sido apontada como prioridade em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal). E é isso o que garante a lei: "A educação, direito de todos, é dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade..." (Constituição Federal, artigo 205, Capítulo III). O que constatamos, porém, é o grande número de crianças e adolescentes fora da escola ou abandonando as primeiras séries. Os motivos são diversos: professores mal-remunerados e despreparados; instalações escolares incompletas e deterioradas, com poucos recursos pedagógicos e insuficiência de salas de aula; necessidade de o aluno contribuir para a renda familiar; a miséria que leva à mendicância.

As políticas que promoveram maior acesso à educação formal não foram acompanhadas por providências que favorecessem a permanência no sistema educacional. São dramáticos alguns indicadores da situação dos estudantes que ingressam na primeira série, segundo fontes oficiais e pesquisadores.

- 60% não conseguem terminar a oitava série.
- 24% são excluídos ou abandonam nas primeiras séries.
- 97% repetem de ano em alguma série do ensino básico.
- 21% apenas conseguem terminar a quarta série na zona rural.
- 4,5% apenas conseguem terminar a oitava série sem repetência.

É possível, no entanto, reverter esta situação em curto espaço de tempo, como demonstram experiências de vários municípios brasileiros. Elas podem ser analisadas a partir do notável trabalho conjunto do Centro de Pesquisa para Educação e Cultura - Cenpec e UNICEF em quinze cidades brasileiras de pequeno, médio e grande porte durante as gestões municipais de 1989/1992. São empreendimentos que partiram do pressuposto de que lugar de criança é na escola. Trabalharam com a certeza de que só com educação básica e cultura é possível estabelecer o verdadeiro pacto com o futuro. Um futuro que vislumbra melhores condições de vida e trabalho, igualdade de oportunidades, famílias cuidando de seus filhos, distribuição de renda e desenvolvimento econômico, legitimidade política e democracia. Um futuro com cidadania.

Que milagre é este? Nenhum, pois as ações desenvolvidas, na maioria, foram fruto da combinação de vontade política com o estrito respeito à Constituição Federal e à legislação municipal. Uma das marcas destas iniciativas é a ampliação da presença da sociedade local na discussão de políticas públicas básicas.

Dentro deste espírito, lembramos que os CDCA (nacional, estadual e municipal) têm poder de deliberar sobre as políticas públicas voltadas para a Educação Básica e Cultura. Devem, portanto, ocupar espaço e participar da criação do plano educativo municipal, principal garantia dos direitos da infância. Esta participação toma possível ações que universalizam a educação básica e resgatam a cidadania de crianças e adolescentes.

Queremos chamar a atenção dos cidadãos conselheiros, pois as ferramentas legais existem,

na Constituição e no ECA. Hoje, mais do que nunca, estão dadas as condições materiais para realizar-se um pacto com o futuro. Basta decisão e vontade de realizá-lo.

## **INFORMAÇÕES BÁSICAS / AUXILIARES**

### 1. O argumento da lei

A legislação brasileira, principalmente a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, possui dispositivos que garantem o pacto com o futuro.

#### 1. 1 Prioridade.

Educação básica é responsabilidade de municípios e estados (Constituição, artigo 211).

#### 1. 2 Obrigação.

O poder público é obrigado a aplicar, no mínimo, 50% dos recursos da educação para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino básico (Constituição, artigo 60, das Disposições Transitórias).

#### 1. 3 Recursos.

A União aplicará, no mínimo, 18% da receita de impostos na educação (Constituição, artigo 212).

#### 1. 4 Verbas.

Estados e municípios aplicarão, no mínimo, 25% da receita de impostos em educação. (Constituição, artigo 212).

#### 1. 5 Poder.

O Conselho de Direitos é órgão representativo da sociedade civil, com poderes para formular, acompanhar e avaliar o programa educativo do município (ECA).

#### 1. 6 Transparência.

As contas do município estarão à disposição, durante sessenta dias, para exames e apreciação de qualquer cidadão, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade (Constituição, artigo 31).

A realidade, porém, nos mostra que a maioria quase total dos municípios, estados e a própria União vem desrespeitando sistematicamente as leis que visam a proteção e garantia dos direitos dos mais jovens.

## 2. Repetência e Evasão

No Brasil, entende-se como educação básica o acesso ao sistema de ensino oferecido às crianças de 7 a 14 anos, organizado em oito séries. Ela deve propiciar ao aluno a leitura, os cálculos aritméticos, a escrita e também os conhecimentos básicos para a vida e a possibilidade de ampliar conhecimentos futuros.

### 2. 1 O acesso e a permanência no sistema escolar são muito precários nas populações de baixa renda e nas zonas rurais.

A falta de vagas (poucas escolas vão além da quarta série) e o trabalho precoce impedem os mais jovens de terem a educação básica, situação particularmente grave no Nordeste.

### 2. 2 Estudos sobre a crise da educação no Brasil apontam que a repetência e o abandono escolar são questões que vem antes do próprio déficit de vagas.

A cada ano escolar, existem vagas para quase todas as crianças de 7 a 14 anos, ao menos nas áreas urbanas, onde chega a 90% o número de crianças que têm a oportunidade de frequentar o primeiro grau. O problema é que estas escolas não são acessíveis e não garantem a permanência, seja por motivos de ordem econômica da família ou por incapacidade pedagógica.

### 2. 3 Faltou às políticas que estimularam o acesso à educação formal criar medidas para garantir a continuidade do estudo.

Resultado: o fracasso escolar e a evasão comprometem a predisposição das crianças e adolescentes para continuar adquirindo conhecimentos e habilidades, afetando suas possibilidades de crescimento e participação social. A situação é agravada com a reação das famílias, que tendem a atribuir o problema à uma incapacidade das próprias crianças, mascarando a responsabilidade da escola.

### 2. 4 Uma reação a esta atitude foi adotada com sucesso em Pomerode (SC).

Ali, o Conselho Tutelar exerce uma fiscalização direta sobre os pais que não levam os filhos à escola. O Conselho visita as famílias que pretendem interromper a escolarização dos filhos depois que eles aprendem a ler e a escrever. Com isso, o índice de analfabetismo em Pomerode caiu para 0,5%, idêntico à média de países europeus e EUA.

## 3. Radiografia de um problema

O diagnóstico da situação educacional do município é um passo importante para a implantação de políticas públicas na área da educação.

### 3. 1 Algumas providências precisam ser tomadas:

- Mensurar o número de crianças e adolescentes fora da escola.
- Levantar as causas da evasão e do abandono.
- Comparar oferta e demanda de vagas.
- Localizar os bolsões críticos: ausência de equipamento e concentração de crianças fora da escola.
- Pesquisar a situação do professorado.
- Avaliar o orçamento municipal e outros recursos para a educação (verbas disponíveis tendo em vista a obrigatoriedade do mínimo de 25% da receita dos impostos).

### 3. 2 O momento de pesquisar o número de crianças fora da escola é uma oportunidade para sensibilizar e motivar os pais a encaminharem seus filhos para matrícula.

Se o censo conseguir envolver lideranças comunitárias, trabalhadores sociais e profissionais da educação, o caráter participativo garantirá um levantamento mais preciso, pois poderá contar com profissionais e lideranças que conhecem profundamente a realidade da comunidade em questão. O censo escolar deve também identificar os adolescentes e adultos não-alfabetizados no município através de entrevistas domiciliares, pesquisas nos cartórios eleitorais e junto às lideranças comunitárias.

## 4. Requisitos para ir em frente

Para garantir o acesso e a permanência com sucesso de todas as crianças e adolescentes é, são necessárias duas providências fundamentais: assegurar recursos materiais subsidiados às famílias pobres; alterar o funcionamento e conteúdos da escola pública, ampliando seu atendimento.

### 4. 1 Para que as famílias pobres mantenham suas crianças estudando, precisarão contar com:

- Transporte gratuito (próprio ou passe escolar), inclusive na zona rural.
- Proibição de cobrança de taxas.
- Bolsa-auxílio para evitar a evasão para o trabalho precoce.

### 4. 2 Quanto às escolas, precisam partir para mudanças significativas em várias áreas.

- Funcionamento. Adequar o calendário escolar (período letivo/horários) às necessidades das crianças e suas famílias. Isto inclui tanto respeitar a sazonalidade da zona rural, como estender a ornada diária para período integral na zona urbana.
- Saúde. Proporcionar atendimento de saúde preventiva (testes auditivos e visuais, encaminhamentos à rede de saúde) e nutricional (merenda escolar, lanches).
- Aprovação. Mudanças no processo de ensino ajudarão a eliminar a repetência. A implantação de ciclos básicos de alfabetização, englobando as duas ou três primeiras séries, proporcionará à criança uma adaptação gradual aos conteúdos e práticas escolares, além de facilitar o ingresso de novos alunos em diferentes

momentos do ano letivo. Os professores poderão acompanhar a aprendizagem, interferindo durante o processo e ajudando os estudantes a superarem dificuldades.

- Atendimento. A ampliação do atendimento deve prever o uso racional dos espaços públicos, buscando alternativas junto à comunidade para garantir salas de aula para as crianças do município. Elas não precisam esperar a construção das escolas para começar a estudar. Emergencialmente, pode-se utilizar salões paroquiais, centros comunitários, clubes etc.

## 5. Professores valorizados

Não se pode esquecer que o principal agente do processo de ensino é o professor. Investir nele significa assegurar remuneração digna, plano de carreira, concursos públicos e aperfeiçoamento profissional permanente.

### 5. 1 Esta importância, no entanto, não encontra eco na estrutura educacional do país.

Cerca de 13% dos professores brasileiros possuem apenas o primeiro grau completo e 44%, o segundo. O salário médio da profissão é de 50 dólares (abaixo do SM), valor ainda menor na zona rural e estados do Norte e Nordeste.

### 5. 2 Os órgãos oficiais já diagnosticaram o grande desperdício dos recursos públicos com a máquina administrativa da educação.

Há duas razões fundamentais: número excessivo de funcionários administrativos (quatro para cada professor no Nordeste) e o grande contingente de professores fora da sala de aula. Este quadro pode ser revertido com eficiência e agilidade, racionalizando a máquina administrativa, eliminando os funcionários fantasmas e repassando seus salários aos professores.

## 6. Professores preparados

Garantir a formação permanente dos professores é prepará-los para os conteúdos (o que ensinar) e metodologias (como ensinar) adequados e necessários à realidade dos alunos.

### 6. 1 O conteúdo obrigatório para um professor inclui língua portuguesa, operações aritméticas, princípios básicos de ciências e história e geografia do Brasil.

Mas igualmente importante é aperfeiçoar a forma de ensinar, facilitando o entendimento dos alunos. Para isso, o professor precisa compreender que não transfere conhecimentos, e só com a participação ativa dos alunos é possível completar o aprendizado.

## 7. Educação e qualidade de vida

A escola hoje ocupa o centro de uma política pública que interfere na vida de toda a comunidade. A educação contribui para melhorar a qualidade de vida da população se, além de garantir o ensino formal, possibilitar o resgate de sua cultura e história.

7. 1 A educação ambiental, por exemplo, mais do que a ação de preservar a natureza, coloca-se para as comunidades urbanas e rurais como uma condição vital para a melhoria da qualidade de vida.

Incluindo-a em seus currículos, as escolas contribuem decisivamente com a questão.

7. 2 As linguagens artísticas (teatro, música, dança) também podem estar presentes nas escolas como complementação optativa à educação formal.

Mesmo com recursos escassos, os convênios com secretarias de esportes e cultura e ONG têm levado ações artísticas a municípios e estados. A Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, por exemplo, através das Oficinas Culturais, desenvolve atividades em parceria com escolas públicas, aproveitando seus horários ociosos. São projetos de oficinas de teatro, música, dança, artes plásticas, destinados aos alunos, familiares, professores e comunidade em geral.

## 8. Recursos escondidos

A falta de recursos para a educação é a marca dos discursos oficiais. Mesmo nós, quando refletimos sobre o assunto, acabamos concluindo que não há recursos suficientes. Porém, segundo pesquisas realizadas, 70% das prefeituras brasileiras não aplicam 25% da receita dos impostos (incluindo repasses) na função ensino.

8. 1 O papel dos Conselhos de Direitos nesta questão é evidente:

cobrar o imediato cumprimento da legislação e acompanhar de perto a prestação de contas do município, denunciando as maquiagens nos balancetes (desvio das verbas de educação para outros fins).

8. 2 De acordo com os dados levantados pelo projeto Cenpec/Unicef, os municípios que alteraram positivamente a qualidade da educação básica investiram nela mais de 25% da receita de impostos.

- Ijuí (RS), 1991: 35%
- Vitória (ES), 1992: 35%
- Jaboatão dos Guararapes (PE), 1992: 25%
- Conchas (SP), 1992: 33,85%
- Belo Horizonte (MG), 1991: 31,67%
- Porto Alegre (RS), 1991: 26,61%
- Dom Inocência (PI), 1992: 50%

### 8. 3 Há outra fonte de recursos que deve ser objeto da atenção do Conselho de Direitos - o salário-educação.

Do total, dois terços devem ser aplicados em educação básica pelos estados e um terço, depositado no Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação-FNDE para ser redistribuído aos municípios. Diariamente, o programa de rádio de Rádio A Voz do Brasil informa quais municípios estão recebendo os recursos do FNDE.

Por fim, os Conselhos precisam saber que os avanços na legislação dos direitos sociais e da cidadania não foram incorporados aos novos regimentos escolares. Estas "leis das escolas" ainda estão, em sua maioria, pautadas pela Lei de Diretrizes e Bases. Portanto, é tarefa fundamental e urgente para os Conselhos de Direitos, articulados com os setores da educação, adequar os regimentos escolares à Constituição e ao ECA.

#### APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA

O município de Resende (RJ), nos estudos realizados pelo Cenpec/Unicef, surgiu como um dos exemplos da possibilidade de reverter a situação dramática da educação básica em curto espaço de tempo (1989-1992). Relataremos esta experiência priorizando duas questões: a melhoria das condições de ensino e das escolas, proporcionando acesso e permanência de crianças e adolescentes; e a valorização profissional do professor.

#### A - Diagnóstico revelador

Resende é uma cidade de porte médio, com aproximadamente 95 mil habitantes (80% na zona urbana). Suas atividades predominantes são a pecuária, avicultura, indústria química e turismo. Na época da pesquisa, a rede pública era composta por 41 escolas (urbanas e rurais), 10.020 alunos e 1.168 professores, o que correspondia a uma média de 8,5 alunos por professor. O diagnóstico da situação educacional realizado em 1989 indicou inúmeras deficiências.

- Altos índices de reprovação (a maioria na zona urbana) e de evasão (especialmente na zona rural).
- Baixa qualidade de ensino.
- Muitos professores exercendo funções burocráticas.
- Instalações precárias.
- Salários defasados dos professores.
- Defasagem na oferta de vagas.

#### B - Gestão modernizada

A partir de 1989 teve início uma profunda reformulação da educação básica conduzida pela administração municipal. Estas ações atacaram diretamente as deficiências apontadas, a começar pela própria estrutura de ensino. A modernização teve início com a criação de uma autarquia para gerenciar os negócios da educação.

Os efeitos foram imediatos - descentralização, participação popular no Conselho Administrativo e agilidade na gestão. Os diretores das escolas passaram a ser eleitos pela

comunidade escolar, medida acompanhada de garantia de autonomia e descentralização dos recursos. Conseguiu-se uma fonte extra de captação de recursos com a implantação do Projeto Papa-Lixo de coleta seletiva, também útil para a educação ambiental.

### C - Ampliação do atendimento

No período de 1989 a 1992, o ensino municipal de Resende ampliou a rede física de 41 para 54 escolas, passando a atender diretamente 12.935 alunos (30% de crescimento). Segundo o prefeito, toda a demanda foi acomodada. Pode-se contar ainda com um programa de bolsas de estudo para 618 alunos que não conseguiram vagas na rede pública. Esta ampliação resultou de investimentos em reformas dos prédios escolares (quase todos foram reformados), construção de novas unidades e municipalização das escolas estaduais.

### D - Permanência favorecida

Para combater a evasão, foram tomadas medidas que podemos caracterizar como distributivas de renda. Embora tenham custado grandes verbas aos cofres públicos, compensaram amplamente pelos resultados obtidos, favorecendo a freqüência às aulas e visitas a museus e bibliotecas.

- Transporte gratuito para a comunidade escolar (professores e alunos uniformizados da rede pública).
- Assistência e subsídio aos alunos em: uniforme escolar; material pedagógico; atendimento médico/odontológico e psicológico junto à Secretaria de Saúde; aquisição de óculos; merenda escolar com café da manhã e alimentação integral para os alunos que permanecem na escola.

### E - Condições adequadas de ensino

O diagnóstico realizado constatou que a escola, em seus procedimentos avaliativos tradicionais, é a grande responsável pela evasão e exclusão. Para reverter esse quadro, a Secretaria da Educação incentivou as escolas a montarem projetos específicos. A revisão curricular está sendo pautada pelo perfil dos alunos, tendo em vista assegurar a formação da cidadania. O currículo foi enxugado e os conteúdos significativos organizados em áreas de conhecimento. O sistema de avaliação foi repensado, eliminando-se as provas quando utilizadas como repressão e qualificação. O Projeto de Reformulação do Sistema de Avaliação do Ensino previu, portanto, mudanças em vários níveis.

- Transformar a avaliação em momento auxiliar de aprendizagem, com caráter participativo.
- Alterar o processo de recuperação de aprendizagem através de atividades paralelas fora do horário escolar. (Após a superação das dificuldades, os alunos são dispensados destas atividades.)
- Criar conselhos de classe participativos, com a presença de alunos na tomada de decisões.
- Reformular o regimento escolar.

O projeto de reestruturação previu um atendimento diferenciado nas escolas rurais. E Resende, assim como na maioria dos municípios brasileiros, estas escolas oferecem escolarização somente da primeira à quarta série. As ações da gestão municipal objetivar melhorar as condições de ensino e dar mais oportunidades aos alunos da zona rural para continuar seus estudos.

- Apoio pedagógico através de orientação e supervisão dos professores do ensino rural.
- Eliminação das classes multisseriadas que atendem conjuntamente alunos de primeira à quarta série e reorganização das turmas.
- Fornecimento de material pedagógico (lápiz, borracha, livros didáticos e caderno).
- Salário diferenciado para o professor de escola rural (passa a receber "gratificação por difícil acesso").
- Merenda escolar com cardápio igual ao dos alunos da cidade.
- Transporte gratuito para levar os alunos de quinta à oitava séries às escolas da cidade

#### F - Investimento no professor

A gestão municipal investiu significativamente na formação dos professores. Fora realizados cursos de atualização e simpósios com a participação de educadores de renome no cenário acadêmico e técnico. De forma permanente, uma equipe técnica da Secretaria da Educação acompanha os professores e orientadores educacionais e pedagógicos, buscando dirigir o trabalho para a formação da cidadania.

Este processo foi antecipado por duas medidas básicas. Primeiro, um plano de cargos e salários. Por meio de lei municipal, o cargo de professor I foi reclassificado como o de maior grau de carreira do funcionalismo municipal, equivalente a outras profissões de nível superior. O professor passa a receber o primeiro salário da escala funcional e o acesso à função só é possível por concursos públicos de títulos e provas.

Como segunda medida, a racionalização da máquina administrativa. A legislação municipal proibiu os desvios de função, restando aos professores em cargos administrativo-burocráticos a opção de voltar às aulas ou exonerar-se. Esta política de pessoal diminuiu o número de professores pela metade (1.168 em 1989 para 668 em 1992). Entretanto, o número de alunos atendidos ampliou em 30% e os salários do magistério foram elevados com as "sobras" dos salários fantasmas.

#### G - Limites e perspectivas

A experiência de Resende nos mostra o quanto dificuldades aparentemente insolúveis podem ser contornadas. Ao priorizar a modificação do quadro burocrático e parasitário da administração pública, a ação municipal encontrou forte resistência à extinção dos privilégios. Precisamos compreender esta questão no campo da ética e da criação de serviços públicos eficientes. Um processo no qual a sociedade brasileira tem se posicionado firmemente, mas com efeitos ainda pouco concretos.

Para tocar o projeto, a administração municipal se defrontou com a crise econômica em que

estamos mergulhados há anos. A redução da coleta de impostos redonda em dificuldades orçamentárias que penalizam duplamente a população marginalizada. Portanto, a diminuição dos recursos financeiros públicos exige a priorização de políticas que articulem diferentes instâncias de poder: município, estado, União.

São dificuldades óbvias, mas superáveis. As perspectivas para o sucesso da política educacional de Resende se mostram promissoras quando se avalia o principal trabalho realizado: o aperfeiçoamento do pessoal docente e a conseqüente formação do educador para a cidadania. Exercê-la é um direito adquirido para transformar o presente e pactuar com o futuro.

Para obter mais informações, consulte:

Projeto Educação e Desenvolvimento Municipal Volume 10, Cenpec/Unicef

(A publicação pode ser obtida no escritório regional do UNICEF mais próximo)

## **A LEI GARANTE**

### 1. Constituição Federal

Capítulo VII - Da educação, da cultura e do esporte (artigos 205, 206, 208, 211 e 212)

### 2. Estatuto da Criança e do Adolescente

Capítulo IV - Do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer

## **PARA SABER MAIS**

### Bibliografia

- CENPEC/UNICEF - Educação e Desenvolvimento Municipal, volumes 1 a 15, 1993.
- CENPEC/UNICEF - Dicas - O que Fazer Para Que a Educação Básica Dê Certo no Seu Município, 1993.
- FUNDAP - Creche e Educação Básica: Documentos de Trabalho, Mar/ 1991.
- UNICEF - Todos Pela Educação no Município - Um Desafio Para Dirigentes, 1993.

## **CAPÍTULO 5 - Trabalho Infantil**

### **HORA DE BRINCAR, BRINCAR**

<sup>2</sup>"Brinquei muito pouco na minha vida... ficar aqui é muito ruim. O serviço é pesado, mas tenho que ajudar. O que eu queria na vida era ficar em casa com os amigos e estudar "

O trabalho de crianças e adolescentes menores de 14 anos é um fenômeno social existente em todo o mundo, rico ou pobre. Varia apenas de intensidade e gravidade. No entanto, é nos países do Terceiro Mundo que ele se apresenta de forma brutal. Dados da Organização Internacional do Trabalho-OIT indicam que 95% do contingente de crianças e adolescentes trabalhadores entre 10 a 17 anos estão nesses países.

Os fatos mostram que pobreza e trabalho infantil precoce são faces da mesma moeda. No Brasil, 54% do total de menores de 17 anos convivem em famílias com renda per capita de até meio SM. Ao contrário do que se pensa, é um fenômeno em expansão. Atualiza-se historicamente como resultado da degradação do nível de vida das famílias, que necessitam do trabalho dos filhos para sobreviver e dos empregadores que se utilizam dessa mão-de-obra com vantagens e lucro.

A desigualdade entre os sexos reproduz-se neste caso. Às meninas pré-adolescentes fica reservado o trabalho doméstico não-remunerado, sendo que a maioria substitui a mãe trabalhadora nos afazeres domésticos. Aos meninos, é destinado o trabalho remunerado no mercado formal ou informal, como maneira de ajudar na renda familiar ou na sua própria manutenção. Pelas condições em que ocorre, o trabalho da criança tem produzido algumas conseqüências que são motivo de grande preocupação.

- Inclusão cada vez mais cedo no mercado de trabalho.
- Prejuízo ao processo de escolarização e profissionalização.
- Danos ao desenvolvimento físico, intelectual/afetivo e moral.
- Aumento da prostituição infantil e da participação na rede do narcotráfico.
- Aumento das condutas anti-sociais de adultos contra crianças e adolescentes nas grandes cidades.
- Mão-de-obra desqualificada.
- Dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho.

Os fatores determinantes do trabalho infantil são muitos. A pobreza crescente das populações do Terceiro Mundo é apontada como causa principal, seguido da deficiência do sistema educacional; da dificuldade e do descaso dos poderes públicos no controle e aplicação das leis de proteção ao trabalho infantil; das vantagens econômicas dos empregadores que se utilizam dessa mão-de-obra; da mentalidade dos pais que consideram o trabalho preferível à escolarização por ser "educativo e rentável"; da omissão dos organismos sindicais por tratar-se de setores não-organizados da economia e da indiferença da população em geral que vê o trabalho infantil, principalmente entre os pobres, como a única chance de vida.

Esse conjunto de fatores resulta num quadro extremamente desfavorável às crianças e adolescentes. Embora os limites de idade que definem a infância e a adolescência tenham um caráter que muda segundo a época e a sociedade, é consenso nos dias de hoje que, à criança de até 12 anos, devem ser destinadas as atividades de socialização - brincadeiras, lazer e educação formal.

## **INFORMAÇÕES BÁSICAS / AUXILIARES**

### **1. A Lei Ferida**

No capítulo V, o ECA estabelece a total proibição ao trabalho do menor de 12 anos. Aos adolescentes com idade entre 12 e 14 anos, a permissão deve obedecer a condições rígidas. Porém, segundo dados do IBGE, 1,9 milhão de brasileiros entre 10 e 13 anos trabalham. Desse contingente, 70% trabalham oito ou mais horas por dia e 46,3% têm menos de quatro anos de escolarização, contrariando tudo o que determina a lei. Entre 15 e 17 anos, 65% dos adolescentes que trabalham não têm registro em carteira profissional.

### 1. 2. Mais da metade dessa mão-de-obra está nas atividades agrícolas.

Na área urbana, concentra-se no emprego doméstico não-remunerado e na prestação de serviços. A jornada completa de trabalho, oito horas diárias, cumprida pela maioria, é incompatível com a escolarização, além de não corresponder ao grau de desenvolvimento cognitivo/afetivo e motor de crianças e adolescentes de até 14 anos.

### 1. 3. Como a legislação em si não é suficiente para impedir o trabalho precoce, aumentam as responsabilidades do Conselho Tutelar na questão.

Ao receber denúncias ou constatar irregularidades, deve tomar providências recorrendo às autoridades judiciais e policiais, Delegacia Regional do Trabalho, Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e, principalmente, aos sindicatos de trabalhadores. Com eles, pode desenvolver ações de parceria tanto com a finalidade de fazer cumprir a lei quanto de buscar alternativas para a superação do problema.

## 2. Motivos perversos

Necessidade, oportunismo e incompreensão se mesclam para explicar o trabalho precoce ilegal. A razão mais evidente é a pobreza que obriga os pais a oferecer a mão-de-obra dos filhos como forma de compor a renda familiar. A incorporação crescente de menores de 14 anos ao mercado formal e informal responde aos efeitos perversos da má-distribuição de renda, do desemprego e dos baixos salários das famílias.

### 2. 1 Dados do IBGE mostram que 9 milhões de famílias no país estão no nível de indigência.

Esse número representa 21% da população e equivale aos habitantes da Argentina. Os dados continuam assustadores ao indicar a existência de 7,5 milhões de trabalhadores entre 10 e 17 anos, representando 11,6% da população economicamente ativa do país. Desse contingente, 40% têm entre 10 e 14 anos. Entre 15 e 17 anos, 65% dos adolescentes que trabalham não tem registro em carteira profissional.

A oferta dessa mão-de-obra reflete o arranjo familiar adotado por determinados segmentos sociais tendo em vista a sobrevivência. No campo, em especial na monocultura, onde predomina a família como unidade produtiva, a remuneração é feita por produção e o contrato envolve toda a família, principalmente os filhos. Nesse caso, quanto maior a família, maior é a produção.

2. 2 A situação é agravada pela mentalidade vigente de que o trabalho para crianças e adolescentes pobres é disciplinador e, portanto, antídoto contra a desordem moral e social a que essa população estaria exposta.

É uma falsa idéia, que atribui à ocupação da criança e do adolescente, a um só tempo, o dom de educar, evitar a criminalidade, a "vadiagem" e complementar a renda familiar.

2. 3 Os Conselhos de Direitos e Tutelares, em conjunto com os sindicatos e com a sociedade, precisam se preparar para tomar uma série de providências contra o trabalho da criança e de proteção ao trabalho do adolescente.

Por um lado, atuar na erradicação da miséria e diminuição da pobreza das famílias. Por outro, desenvolver ações destinadas a mudar a mentalidade e a atitude em relação ao trabalho precoce.

Precisam também informar e conscientizar os adultos sobre os prejuízos que causam aos mais jovens, assim como ao país, que acaba produzindo um contingente de mão-de-obra desqualificada que não acompanha a evolução tecnológica e que está condenada ao serviço braçal.

2. 4 A entrada da criança e do adolescente no mercado de trabalho acontece de forma peculiar ao contexto urbano ou rural onde ocorre.

Portanto, é fundamental que cada município faça um diagnóstico sobre a situação a fim de poder intervir, buscando alternativas e soluções que contemplem a legislação em vigor.

### 3. Tempo para Brincar

A infância é um período que deve ser dedicado à educação formal e ao desenvolvimento sócio-cultural da criança. A melhor ocupação, nessa época, é a escola e todas as ações devem convergir para essa direção. De acordo com o ECA, antes de 12 anos, o trabalho em qualquer circunstância é totalmente proibido. E entre 12 e 14 é tolerado apenas na qualidade de aprendiz, sem prejuízo da escolarização e com o pagamento de bolsa-aprendizagem. No entanto, cerca de 3 milhões de crianças na faixa de 10 a 14 anos trabalham de forma ilegal no nosso país.

3. 1 O trabalho de menores de 14 anos precisa ser erradicado.

Um dos papéis dos Conselhos é criar condições para a eliminação do trabalho infantil, apontando para a sua superação.

- Coibir o trabalho ilegal por meio de denúncia e da notificação às autoridades.
- Estimular a criação de bolsa-educação para famílias que dependem do trabalho da criança. A família recebe para mantê-la na escola, prática que teve bons resultados no Projeto Axé de Salvador (BA).
- Garantir vagas e escolarização de primeiro grau para todas as crianças e adolescentes do município.

- Gerar emprego e renda para que os pais possam cuidar dos seus filhos.

#### 4. Desqualificação Profissional

Trata-se de um mito a idéia de que quanto mais cedo o indivíduo se incorpora ao mercado de trabalho, melhor será o seu futuro profissional e bem-estar social. O trabalho precoce aliado à baixa escolaridade acaba por estimular a mão-de-obra desqualificada, o que dificulta a futura profissionalização e emprego. A aprendizagem profissional não deve substituir ou impedir a escolarização de primeiro grau. Hoje, a melhor profissionalização é a conclusão do primeiro grau.

##### 4. 1 Os anos de instrução diminuem quando a criança e o adolescente perdem a exclusividade da educação.

O fato de trabalhar prejudica a permanência na escola. Aos 14 e 15 anos, quando aumenta a participação no mercado profissional, as taxas de escolarização diminuem. Vários fatores têm sido apontados para explicar o abandono da escola por parte do adolescente trabalhador: jornada prolongada; distâncias entre o trabalho, moradia e escola, horários incompatíveis, qualidade do ensino.

##### 4. 2 Com a transformação dos meios de produção, as novas exigências do mercado requerem trabalhadores com formação educacional de primeiro grau, aptos a uma versatilidade profissional compatível com o seu tempo.

Os Conselhos devem combater o trabalho das crianças através de medidas junto às suas famílias, tendo em vista a sua permanência na escola e o acesso aos equipamentos sociais de cultura, lazer e recreação.

#### 5. Profissionalização Adequada

Com o ECA, o trabalho profissional só é permitido após os 14 anos com todas as garantias trabalhistas e previdenciárias da CLT. O trabalho e a profissionalização do adolescente dentro da lei têm de respeitar, acima de tudo, sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Precisa recusar o caráter adestrador, que não contempla as necessidades e exigências do desenvolvimento integral do adolescente, prejudicando o seu desenvolvimento futuro.

##### 5. 1 Nos anos 80, diante da ênfase na sobrevivência, o ganhar dinheiro passou a dominar a relação educação-trabalho.

Surgiram então os Programas de Geração de Renda para crianças e adolescentes de famílias pobres. Destinavam-se a educar e gerar renda, através da iniciação' profissional, adolescentes com baixa escolaridade. Na verdade, esses programas acabaram por refletir a restrição do mercado formal à baixa escolarização.

A maioria desses programas não cumpriu sua finalidade, quer pelas necessidades próprias

do mercado de consumo, quer pelo equívoco de equiparar geração de renda com educação. Acabaram por redundar em ações assistenciais às famílias, através da complementação da renda e da "prevenção à marginalização" de adolescentes fora da escola e do sistema formal de profissionalização.

5. 2 A profissionalização destinada à preparação do adolescente para o futuro precisa de outro encaminhamento, menos assistencial e mais educacional.

Cabe ao Senai, Senac, Senar, em parceria com o sistema formal de Educação mais a Lei de Diretrizes e Bases, a formulação de política de profissionalização que contemple fundamentalmente a escolarização de primeiro grau.

5. 3 De acordo com a lei, "todo programa social que tenha por base o trabalho educativo sob responsabilidade de entidade governamental ou não-governamental sem fins lucrativos, deverá assegurar ao adolescente que dele participe condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada. "

O trabalho educativo prevê que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevaleçam sobre o aspecto produtivo.

5. 4 O desemprego não é um problema só do Brasil.

Estimativas recentes apontam para um contingente de 30 milhões de desempregados nos sete países mais ricos do mundo. O desemprego estrutural que acompanha a reordenação da economia mundial deve ser combatido com soluções criativas, que garantam condições adequadas ao desenvolvimento de crianças e adolescentes.

## 6. O Trabalho do Adolescente

Ao adolescente trabalhador-aprendiz é assegurada a bolsa de aprendizagem. Aos adolescentes com mais de 14 anos são assegurados os direitos trabalhistas e previdenciários. Ao adolescente portador de deficiência é assegurado trabalho protegido. Tanto a profissionalização como a proteção no trabalho devem observar, entre outros aspectos, o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e a capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho.

6. 1 É vetado o emprego de crianças (aprendiz) e adolescentes nas seguintes condições:

- Trabalho noturno entre 22h e 5h.
- Trabalho perigoso, insalubre ou penoso.
- Trabalho em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento.
- Trabalho em horário e local que impeça a freqüência à escola.

6. 2 A inserção no mercado de trabalho de adolescentes das classes populares, assistidos por ONGs e organizações governamentais, deve respeitar e fazer cumprir a legislação em

vigor.

## 7. Fim à Exploração

Erradicar o trabalho infantil e todo tipo de trabalho prejudicial à saúde, moral ou segurança dos adolescentes é meta prioritária da Organização Internacional do Trabalho -OIT- através do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil - Ipec. Os Conselhos devem implementar ações em parceria com sindicatos patronais e de trabalhadores tendo em vista o cumprimento dessa meta da OIT.

### 7. 1 Algumas frentes precisam ser priorizadas.

Pelas conseqüências físicas e psicológicas, o trabalho em carvoarias, pedreiras, canaviais, fábricas de calçados e outros, para crianças menores de 14 anos, tem de ser duramente enfrentado. Assim como a prostituição infantil, o tráfico de drogas por crianças/adolescentes e o estímulo à prática de ato infracional encorajado e aliciado por adultos.

### 7. 2 A parceria entre Conselhos e sindicatos de trabalhadores é importante para enfrentar várias questões.

- Erradicar o trabalho de crianças de até 14 anos.
- Fiscalizar as condições do trabalho-aprendiz para adolescentes de 12 a 14 anos.
- Adequar a profissionalização às diretrizes e bases da legislação educacional.
- Atuar junto às agências formadoras de mão-de-obra qualificada.
- Estimular a escolarização supletiva de primeiro grau.

## APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA

Muitos sindicatos e centrais sindicais estão empenhados no Programa para Eliminação do Trabalho Infantil - Ipec, desenvolvido pela OIT. Este relato refere-se à experiência Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), entidade que congrega 3. 200 sindicatos e 24 federações estaduais, na implantação deste projeto. A escolha foi motivada pelas condições de trabalho no campo e pelo contingente de crianças e adolescentes que absorve de modo bastante adverso e perverso.

### A - Trabalhadores precoces

No Brasil, a despeito do que se imagina, a maioria das crianças e adolescentes trabalhadores estão na zona rural. Das pequenas propriedades aos grandes latifúndios, o setor agrícola emprega 40% da força de trabalho infanto-juvenil do país. A grande maioria ingressa na atividade entre 7 e 13 anos, de forma clandestina. No campo, essas crianças e adolescentes compõem a unidade de trabalho familiar, uma estrutura que passa de geração a geração, independente do que dizem as leis. A maioria dos adolescentes não recebe salário. Contribuem com a produção dos pais, que podem ser tanto assalariados como

pequenos produtores rurais.

Como assalariados, as crianças são recrutadas por representarem mão-de-obra barata, sem capacidade de organização e pressão quanto a seus direitos. Além de explorado do ponto de vista econômico, esse contingente de trabalhadores precoces submete-se a condições de trabalho extremamente danosas ao desenvolvimento e à saúde. O uso de produtos químicos tem atingido indiscriminadamente as grandes plantações e as pequenas propriedades, onde predomina o sistema familiar. É comum encontrar crianças a partir de 7 anos trabalhando em lavouras contaminadas por agrotóxicos, chegando a aplicá-los sem a devida proteção. A vida difícil dessas crianças não se resume à contaminação. Sofrem também com o peso excessivo que são obrigadas a carregar, posições corporais inadequadas, uso de equipamentos perigosos e outras formas de agressão que afetam o crescimento. A esse conjunto de agressões ao corpo, acrescenta-se a violação da cidadania. A maioria não tem os direitos trabalhistas respeitados, são desnutridos, não freqüentam escola e o salário, quando recebem, é inferior ao inímino,

## B - Disposição para mudar

É esta realidade que a Contag pretende mudar, com o apoio da OIT e segundo as diretrizes do ECA, implementando o Ipec. Além de estimular o estreito relacionamento do movimento sindical dos trabalhadores rurais com os Conselhos Municipais e Tutelares, esse programa tem outros objetivos.

- Despertar a opinião pública para a grave situação em que se encontram as crianças e adolescentes trabalhadores no campo.
- Denunciar os abusos a que são submetidas e as conseqüências que o trabalho pesado e insalubre na lavoura traz para o seu desenvolvimento integral.
- Orientar pais e sindicalistas para buscarem formas de proteção, não permitindo o trabalho de menores de 14 anos e eliminando todo o trabalho penoso e de risco.
- Mobilizar-se contra a exploração do trabalhador precoce e pela construção de creches, escolas e programas de complementação escolar que se adequem à vivência e às necessidades dos mais jovens do meio rural.

Com a conclusão da primeira etapa do programa no final de 1993, a Contag havia atingido 100 municípios nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Goiás, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Paraná.

### **Essa primeira etapa atendeu três objetivos.**

- Treinamento de sindicalistas.
- Orientação de crianças e adolescentes trabalhadores.
- Conscientização da população da zona rural.

Para a Contag, não basta coibir o trabalho infantil, é fundamental oferecer alternativas de sobrevivência para crianças e adolescentes. Isto se consegue através de políticas sociais que atendam às famílias e da adoção de medidas estruturais como a reforma agrária. A ação da entidade já produz conseqüências positivas. Em 1993, quando das negociações do acordo coletivo de trabalho, os canavieiros nordestinos definiram cláusulas específicas contra exploração do trabalho infanto-juvenil.

## C - A experiência sindical

O esforço da Contag para a eliminação do trabalho infantil faz parte da luta em favor do trabalhador do campo. Seu trabalho neste sentido desenvolve-se em vários níveis.

- Seminários e encontros de treinamento de sindicalista
- Análise dos acordos e contratos coletivos de trabalho, para incluir novas cláusulas e fazer cumprir as existentes.
- Publicação de cartilhas e boletins.
- Programas de rádio sobre a realidade dos menores trabalhadores, veiculados em mais de 160 programas das federações e sindicatos de trabalhadores rurais, bem como em outras emissoras.
- Qualificação da Comissão da Criança e do Adolescente da Contag para assessorar federações e sindicatos de trabalhadores rurais.

Para 1994, além das atividades descritas, o programa deverá ter uma atuação direta junto às crianças expostas a atividades de risco, como nas áreas do sisal na Bahia, nas lavouras de cana-de-açúcar no Nordeste e nas zonas de produção de carvão vegetal no Mato Grosso do Sul.

O descaso do poder público, a falta de fiscalização e o elevado nível de pobreza são alguns dos principais fatores que contribuem para o ingresso precoce de crianças e adolescentes no trabalho na zona rural. Para a Contag, uma das alternativas para a superação do problema é a organização dos trabalhadores em sindicatos, exigindo o cumprimento das leis, melhores condições de vida e a garantia de um futuro melhor para seus filhos.

Tanto no campo como na área urbana, o trabalho ilegal de crianças e adolescentes só pode ser coibido através de ações conjuntas dos Conselhos Municipais e Tutelares com os sindicatos. Apenas o cumprimento da lei e a formulação de ações voltadas para a superação do problema pode restituir às crianças das classes populares o direito à infância, à proteção e assistência por parte da sociedade.

### **Depoimento cedido por:**

Josefa Martins Reis (representante da Contag)

### **Para obter mais informações, entre em contato com:**

- Contag - SDS - Ed. Venâncio VI, 1º andar  
Brasília/ DF - CEP 70393-900  
Fone: (061) 321-2288  
Fax: (061) 321-3229

## **A LEI GARANTE**

### 1. Constituição Federal

Artigo 7-º Sobre os direitos dos trabalhadores

## 2. Estatuto da Criança e do Adolescente

Artigo 2º - Sobre a definição de criança e adolescente

Artigos 60 e 69 - Sobre o direito à profissionalização e à proteção no trabalho

## 3. Consolidação das Leis do Trabalho - CLT

Capítulo VI - Sobre a proteção do trabalho do menor

### **PARA SABER MAIS**

### Bibliografia

- AZEVEDO, Jô e Huzak, Iolanda. Crianças de Fibra, Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1994.
- CONTAG. Boletim da Criança.
- FAUSTO, Ayrton e CERVINI, Ruben (org) - O Trabalho e a Rua, Criança e Adolescentes no Brasil dos Anos 80. Cortez Editora, São Paulo, 1992.
- FORÇA SINDICAL. Crianças e Adolescentes no Trabalho.
- IEE/PUC-SP e Fundacentro. Trabalho do Adolescente, Mitos e Dilemas. Caderno 2, Série Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, São Paulo, Mai/94.
- OIT. Trabalho Infantil Série nº 1.

### Instituições

- OIT - Organização Internacional do Trabalho  
Setor Embaixadas Norte, Lote 35  
CEP 70800/400 - Brasília-DF  
Fone: (061) 225-8015

## **CAPÍTULO 6 - Suposto abandono**

### **A VIDA LONGE DE CASA**

Milhares de crianças vivendo isoladas em entidades de abrigo, longe dos familiares. De quem é a culpa? Tornou-se comum associar a idéia de criança abandonada com a de que sua família a deixou porque quis. Abandono? Se olharmos os níveis de renda da população brasileira, constatamos que muitas famílias são que estão abandonadas, expropriadas das mínimas condições de sobrevivência e existência dignas.

Segundo estimativas do IBGE, 58,2% dos brasileiros mais jovens vivem em famílias cuja a renda mensal per capita não ultrapassa meio SM. Em números absolutos, este percentual corresponderia a 35 milhões de pessoas. Manter juntos os filhos nessas condições não é

tarefa fácil. Está na hora de desmistificar a idéia de abandono, principalmente porque a ela está associada a atribuição de culpa à família por não conservar a criança. Precisamos deixar de isentar a comunidade e o Estado de suas responsabilidades neste problema. O fenômeno que chamamos de suposto abandono, do qual uma parcela significativa da infância é vítima, tinha respaldo na legislação anterior. Sob a orientação do Código de Menores, era comum transformar uma situação que se originava na pobreza e no desamparo social em "desvio de comportamento" da criança ou da família. As leis não previam a proibição da declaração judicial de estado de abandono por motivo de carência de recursos materiais. O ECA veio corrigir este erro, definindo o abandono somente nos casos em que ocorre a omissão voluntária da família em relação aos filhos (omissão constatada pelo sistema de justiça) e proibindo a suspensão ou perda do pátrio poder por falta de recursos.

## Dupla Injustiça

Até hoje, a resposta da sociedade aos chamados órfãos, abandonados e carentes continua a ser, em grande parte, a do internamente e suas implicações: reclusão, isolamento e marginalização social. Ao responder a uma injustiça (a pobreza) com outra injustiça (a reclusão e isolamento da <sup>3</sup>Usamos as expressões criança internada e internato neste capítulo com o propósito de evidenciar a existência de crianças e adolescentes morando em entidades que funcionam em total desacordo com as propostas do ECA para os abrigos. criança num Internato), aumenta-se a desigualdade já existente na medida em que não se ajuda a família a superar a dificuldade.

Sabemos da existência de centenas de orfanatos, internatos, "lares" e outros locais semelhantes que abrigam crianças e adolescentes supostamente abandonados pelos familiares. No entanto, a grande maioria destas crianças tem família que as visita e que se preocupa com elas. Isto mostra que não se trata de abandono, mas sim de estratégia de sobrevivência.

Os Conselhos precisam ficar atentos às mudanças introduzidas pelo Estatuto. Ao mesmo tempo em que proíbe a suspensão ou perda do pátrio poder por falta de recursos, o ECA afirma o direito de a família ser assistida em caso de necessidade. Ao propor a inclusão das famílias pobres em programas oficiais de auxílio, entre outras medidas de proteção, a nova legislação pretende garantir de fato o direito à convivência familiar e comunitária.

## INFORMAÇÕES BÁSICAS / AUXILIARES

### 1. Estratégia de Sobrevivência

Para sustentar os filhos em momentos de crise (desemprego, despejo), muitas famílias encontram como única saída colocar as crianças e adolescentes em entidades de abrigointernatos, educandário, colégio interno do governo, orfanato etc. Para essas famílias, não se trata de abandono e sim de uma estratégia de sobrevivência. A expectativa da maioria é ter os filhos de volta o mais breve possível. Por isso, é um erro acreditar que crianças que se encontram nessas instituições foram abandonadas pelos parentes.

### 1. 1 Urna parcela inferior a 10% dos abrigados é, de fato, órfã.

A maioria absoluta tem familiares que se encontram total ou parcialmente impossibilitados de atendê-la em suas necessidades básicas naquele momento. Outro grupo pequeno, porém significativo, das crianças abrigadas precisa de tratamento médico especializado ou são portadoras de algum tipo de deficiência. A quase totalidade das crianças abrigadas tem mães que trabalham como empregada doméstica.

## 2. Convivência Ameaçada

Entre as inúmeras privações sofridas pelas famílias miseráveis, a internação dos filhos significa talvez a pior perda, a do convívio familiar, da qual as crianças são as maiores vítimas. Para evitar que elas sejam castigadas pela situação de miséria de suas famílias e, portanto, sofram a internação, é necessário buscar alternativas que assegurem o convívio familiar e comunitário.

2. 1 O aumento de vagas em creches e pré-escolas, a oferta de atendimento em programas de complementação escolar e a iniciação ao trabalho para os maiores de 14 anos são medidas eficazes que contribuem para evitar que as famílias recorram ao abrigo.

2. 2 Quando o Conselho Tutelar receber denúncia de "abandono" de alguma criança, ou mesmo quando a própria família solicitar a colocação em abrigo, é importante esgotar todas as possibilidades de atendimento aberto para essa criança. O abrigo deve ser sempre a última alternativa a ser acionada.

## 3. Tratamento Desumano

Os princípios estabelecidos pelo ECA ainda são ignorados por inúmeros "4Usamos as expressões criança internada e internato neste capítulo com o propósito de evidenciar a existência de crianças e adolescentes morando em entidades que funcionam em total desacordo com as propostas do ECA para os abrigos. internatos". Muitos assemelham-se a prisões e acarretam imensos prejuízos ao desenvolvimento mais jovens. Dificultam a integração social, não asseguram aprendizado escolar e forma profissional e impedem a formação da inteligência, da autonomia e da afetividade. Há muitas razões para que elas modifiquem a forma de atuar.

### 3. 1 Massificação.

A maioria dessas instituições é grande demais e chegam a atender mais de sessenta crianças. Isso faz com que o atendimento seja massificado, impedindo a individualização, fundamental para a formação da identidade e do crescimento saudável de todo ser humano.

### 3. 2 Reclusão.

Uma das características mais nocivas é o isolamento do convívio comunitário. As crianças acabam sendo tratadas como presidiárias. É importante que esse local sirva apenas de moradia, devendo a criança/jovem freqüentar a escola do bairro, as atividades culturais, recreativas e de lazer oferecidas pela comunidade em conjunto com as outras crianças da região onde se localiza o <sup>5</sup>Usamos as expressões criança internada e internato neste capítulo com o propósito de evidenciar a existência de crianças e adolescentes morando em entidades que funcionam em total desacordo com as propostas do ECA para os abrigos. internato.

### 3. 3 Despreparo.

O atendimento, em geral, está nas mãos de funcionários não-preparados e em número insuficiente para a função de educar. Esses profissionais representam as referências do mundo adulto para as crianças do lugar e apenas boa vontade não basta para o trabalho.

### 3. 4 Separação.

A especialização por faixa etária da maioria das instituições faz com que irmãos sejam separados e ainda que ocorram transferências quando a idade limite é atingida. Isso é danoso às crianças, pois quebra vínculos estabelecidos e fundamentais ao desenvolvimento.

### 3. 5 Desagregação.

Dificulta-se a relação das crianças abrigadas com seus familiares, expressa nos reduzidos horários de visita permitida e no tratamento ríspido dispensado a eles. Some-se a isto o fato destas instituições se situarem muitas vezes longe do local de moradia da família e está configurado o quadro para que o suposto abandono da família se concretize.

### 3. 6 Preconceito.

Sobre as crianças e os jovens abrigados incide um preconceito generalizado de que serão futuros infratores. Esse rótulo impõe-lhes uma auto-imagem negativa.

### 3. 7 Incompetência.

Os "internatos" têm elevado custo financeiro, ou seja, apresentam alto custo per capita em relação ao serviço que prestam. É urgente a revisão deste tipo de atendimento, buscando-se soluções de melhor qualidade.

## 4. Melhorar o que existe

Embora o ECA rescreva a criação de outras formas de atendimento alternativas à internação, não podemos esquecer que a maioria desses estabelecimentos encontra-se lotada. Portanto, é fundamental desenvolver estratégias responsáveis de desinternação de crianças e adolescentes, de desmontagem de internatos e de mudanças na qualidade do atendimento restado tendo em vista os princípios do ECA.

#### 4. 1 Investimentos.

Para começar, precisamos de uma política de investimentos que priorize as famílias pobres, provendo-as de condições mínimas de moradia, trabalho remunerado e demais necessidades. Só isso já reduzirá imensamente o número de crianças que precisam de fato estar sob a tutela temporária do Estado.

#### 4. 2 Suporte.

**Programas de desinternação podem ser iniciados pelas próprias instituições, a partir de algumas providências:**

- Localização, contato e atendimento dos familiares, mesmo das crianças e jovens internados há muito tempo.
- Encaminhamento das crianças para o atendimento em meio aberto.
- Apoio à família na reaproximação com a criança, de modo que reúna as condições necessárias para voltarem a conviver.

Para a localização e atendimento dos familiares, num programa de desinternação, as instituições podem trabalhar em conjunto com os serviços municipais de assistência.

#### 4. 3 Integração.

As entidades de abrigo devem atender um número reduzido de crianças no máximo quarenta. Os internos precisam ter acesso ao mundo fora da instituição e conviver com as outras crianças da região. Frequentar, além da escola, atividades culturais, esportivas e de lazer, passar fins-de-semana e férias com familiares ou adultos que se responsabilizem por elas. Os menores de 7 anos devem ser matriculados no posto de saúde da região e frequentar creche/pré-escola na comunidade.

#### 4. 4 Respeito.

As relações autoritárias, que exigem submissão e passividade, não cabem mais. A criança precisa sempre ser informada das decisões e participar, na medida em que sua idade permitir, de tudo o que a afeta. A rotina existe para atender suas necessidades e não para aprisioná-la.

#### 4. 5 Formação.

Para ter autonomia aos 18 anos, os jovens precisam ser preparados desde cedo. A partir de 14 anos deve-se pensar num programa que trabalhe a autonomia de forma progressiva. Assim, quando atingir a idade de desligamento da instituição, estarão estruturados para poder viver de forma independente. Independência não apenas financeira, mas a permite estabelecer novos vínculos afetivos.

#### 4. 6 Cuidados.

A melhoria no atendimento também se expressa na atenção às necessidades básicas como alimentação, vestuário, saúde e diversão. Os jogos e brincadeiras do dia-a-dia são imprescindíveis ao desenvolvimento saudável e constituem, inclusive, indicadores de saúde mental.

#### 4. 7 Treinamento.

Seleção rigorosa e formação permanente são necessários para que os funcionários possam, de fato, dar o apoio que os internos necessitam. Os que infringem maus-tratos, humilhação ou qualquer tipo de violência devem ser sumariamente afastados. No trabalho de formação da equipe, todos os recursos externos pertinentes podem ser acionados: funcionários municipais com experiência na área, universidades, cursos de formação de educadores, entidades voltadas para a formação de recursos humanos. Experiências bem-sucedidas de parcerias de trabalho com essas instituições resultaram na melhor capacitação do pessoal que trabalha em abrigos.

#### 4. 8 Atenção.

Toda <sup>6</sup>Usamos as expressões criança internada e internato neste capítulo com o propósito de evidenciar a existência de crianças e adolescentes morando em entidades que funcionam em total desacordo com as propostas do ECA para os abrigos. criança internada precisa de atenção individual por parte da equipe técnica e/ou direção, no sentido do acompanhamento constante de sua história. Ela tem que ser informada sobre os acontecimentos familiares, decisões judiciais ou novos fatos que afetem o seu processo. O acesso a todas essas informações, tanto para a criança como para seus familiares, é direito garantido por lei. A comunicação com os familiares deve ser incentivada.

### 5. Solução de emergências

O ECA estabelece que o abrigo em entidade é uma das medidas de proteção para quem se encontra circunstancialmente em situação de abandono social. Durante o período em que a criança/adolescente estiver abrigado, sua tutela cabe ao Estado. Mais precisamente, ao responsável pela instituição. Esta medida judicial de proteção deve ser a última a ser acionada e não implica privação de liberdade.

5. 1 É importante não desistir de tentar medidas alternativas em sistema aberto, pois o abrigo significa separação dolorosa para todos e principalmente para os mais jovens.

#### 5. 2 Não confundir o abrigo em entidade com internação.

A internação é uma medida sócio-educativa dirigida ao adolescente autor de ato infracional e implica privação de liberdade. O abrigo é destinado a crianças e adolescentes órfãos, vítimas de maus-tratos, abandono ou qualquer situação de desproteção.

5. 3 O ECA estabelece normas mínimas para orientar os Programas de Abrigo: constituem local de moradia temporária, destinado a oferecer proteção a crianças e jovens, de preferência organizados em pequenos grupos (no máximo quarenta).

É preciso cuidar para que a separação seja o menos danosa possível ao desenvolvimento da criança. A manutenção dos laços afetivos, assim como a oportunidade de usufruir de seus direitos enquanto abrigada, é essencial para um crescimento saudável.

## 6. Alternativas para evitar o isolamento

Priorizar as políticas básicas, investindo na área social, pode significar a diminuição da necessidade do abrigo de crianças/adolescentes em instituições. Somente a implantação de uma ampla rede de serviço e atendimento educacionais em sistema aberto pode fazer frente à dura realidade de isolamento em que vivem milhares de crianças internadas em nosso país.

6. 1 Cabe aos Conselhos Municipais de Direitos e Tutelares integrar os programas de atendimento em abrigo aos outros programas oferecidos nas áreas de educação, cultura, saúde e ação social.

A atuação dos Conselhos também precisa estar em sintonia com o Juizado da Infância e da Adolescência, visando a excepcionalidade da aplicação da medida do abrigo. Essas ações podem incentivar a adoção de medidas alternativas como a guarda ou a matrícula em programas educativos complementares à escola e à família.

Há vários programas de atendimento em meio aberto que podem funcionar, na maioria dos casos, como alternativas ao abrigo.

- Vagas em creches ou pré-escolas que atendam em regime de 12h/dia para crianças de 0-7 anos.
- Programas de complementação escolar: centros de juventude, centros de esportes, cultura e lazer.
- Programas que ofereçam atividades recreativas e similares para a faixa etária de 7-14 anos.
- Programas de iniciação ao trabalho, e inclusão no mercado formal de trabalho (além do incentivo à escolarização formal) para os jovens de 14-18 anos.

6. 2 Os Conselhos de Direitos têm um importante papel na conscientização da opinião pública sobre a problemática das crianças/jovens em situação de abandono social.

Podem desenvolver ações que diminuam a marginalização imposta aos abrigados e a conseqüente imagem negativa que se faz dos abrigos e de sua clientela. Podem também mobilizar a comunidade para que esta contribua de forma solidária e de fato ajude os que se encontram em tal situação.

## 7. Família de Apoio/Adoção

Entre as medidas de proteção cabíveis no caso de abandono social, além do abrigo, existe a possibilidade da criança ou jovem ficar aos cuidados de uma família substituta. A família torna-se responsável legal pela criança, cuidando dela por um período de tempo (o que se chama guarda) ou assumindo de fato a paternidade e maternidade definitivas (adoção). De acordo com o ECA, somente o Poder Judiciário pode decidir sobre a colocação em família substituta. A aplicação das demais medidas de proteção é atribuição Conselho Tutelar.

### 7. 1 Os Conselhos precisam estar preparados para lidar com alternativas não-legalizadas de proteção.

Estudos realizados entre famílias de baixa renda apontam como prática bastante freqüente a "circulação de crianças", isto é crianças que passam parte da infância ou juventude em casas que não a de seus pais. Trata-se de redes de solidariedade que se formam para cuidar de crianças e adolescentes impedidos temporariamente de conviver com a família e indicam uma forma de organização de parentesco da cultura popular e não a "desestruturação" família pobre. Esta forma de uma família assumir a guarda informalmente e não legalmente bastante difundida em nosso país.

## APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA

O princípio de que a pobreza não pode ser a razão determinante do abandono deve ser o grande norteador das ações nesta questão. A experiência do Juizado da Infância e da Adolescência de Porto Alegre (RS) se enquadra nesta preocupação. Mesmo se limitando a tomar providências no âmbito jurídico e não no assistencial, o Serviço de Prevenção ao Abandono-SPA é uma experiência inédita no Brasil e trabalha no sentido contrário ao de muitos juizados: desenvolve estratégias para a manutenção do vínculo criança-família ao invés de priorizar a retirada e o abrigo em entidade ou encaminhamento para adoção.

### A - Como funciona

Em Porto Alegre, como em vários municípios brasileiros, tem aumentado o número de mulheres e famílias que acabam por "abandonar" seus filhos. Além de desconhecem seus direitos como cidadãos agem assim pressionadas por uma situação econômica crítica, agravada por limitações e conflitos emocionais. Para atender esse problema e em estrita obediência às diretrizes do ECA, o juizado implantou em abril de 1992 o Serviço de Prevenção ao Abandono. Integrado por profissionais das áreas de psicologia, serviço social, educação e comissariado, o SPA compõe-se de três equipes articuladas: de manutenção do vínculo; de busca e localização de desaparecidos; e de adoção.

#### A. 1 Manutenção do vínculo

Oferece às famílias o suporte necessário para ajudá-las a encontrar, em situações de crise, outra solução que não seja o abandono ou a intimação (por família, entende-se qualquer familiar com interesse e disponibilidade para cuidar da criança).

**Este suporte psicossocial e jurídico tem dois estágios:**

- Acompanhamento, aconselhamento, atendimento terapêutica e visitas domiciliares aos pais e responsáveis com dificuldades no relacionamento com a criança/adolescente.
- Encaminhamento aos setores da comunidade que possam ajudar na superação da crise ou do problema (de recursos de saúde a recursos assistenciais).

O atendimento é dirigido às famílias que respondem a processo no juizado devido a negligências ou maus-tratos com a criança/adolescente; ou estão tendo dificuldades (econômicas, emocionais) para mantê-los sob sua responsabilidade. E também às mães que procuram o Juizado espontaneamente ou por encaminhamento de hospitais para entregar o filho para adoção. No ano de 1993, de 120 mães que procuraram o juizado para abrir mão do pátrio poder, em 14 casos o apoio proporcionado evitou a destituição.

## A. 2 Busca e localização de desaparecidos

A tarefa desta equipe consiste em atender rapidamente às situações de desaparecimento (como fugas de casa) no momento em que o familiar ou responsável faz uma queixa. A ação básica é evitar que se instale uma situação que pode resultar em abandono, priorizando a atenção a um momento crítico. Cabe a ela também auxiliar no reatamento dos vínculos através da busca da família ou responsável por uma <sup>7</sup>Usamos as expressões *criança internada e internato neste capítulo com o propósito de evidenciar a existência de crianças e adolescentes morando em entidades que funcionam em total desacordo com as propostas do ECA para os abrigos. criança internada ou da mãe que deixa o filho no hospital.*

## A. 3 Adoção

**A equipe de adoção procura trabalhar sempre dentro de certos princípios.**

- A adoção é o último recurso e, mesmo assim, se for conveniente para a criança.
- Não se separam irmãos na adoção: ou o interessado adota-os juntos ou se privilegia o abrigo das crianças em conjunto.
- É preferível que a adoção aconteça dentro de um processo legal. Garantindo sua legitimidade, evita-se conflitos posteriores e risco de anulação. A clareza da situação legal também constitui para a criança um importante fator de saúde mental.
- A adoção internacional só acontece caso mostre-se impossível a colocação da criança no país.

## B - Medidas de proteção

Integrada ao trabalho do SPA, atua a equipe de execução de medidas de proteção. O grupo formou-se no final de 1992 para acompanhar e avaliar tanto o atendimento de crianças e adolescentes nos abrigos quanto a adequação e a qualidade dos programas de atendimento. Este trabalho procura estimular nas entidades de abrigo a manutenção do vínculo criança família e a pensar possibilidades e estratégias de desinternação.

### **A equipe desenvolve contatos sistemáticos em dois níveis.**

- Com dirigentes, técnicos e monitores das instituições de abrigo e com os Conselhos Tutelares para melhorar a qualidade do atendimento, adequando-o às diretrizes do ECA, para estimular a manutenção do vínculo familiar.
- Com os Conselhos Tutelares e juizados de comarcas do interior do estado, para evitar o encaminhamento de crianças para a Capital e estimular a cidade a encontrar modos próprios de protegê-las.

O trabalho da equipe de medidas de proteção tem conseguido promover o retorno de famílias de crianças com até cinco anos de internação. Para a mudança na qualidade de atendimento do abrigo, foi fundamental a rede de abrigos (estadual e Febem) ter transformado as grandes unidades em casas de pequeno porte. A média de atendimento passou a ser de cinco funcionários para cada doze crianças, dando prioridade à permanência dos irmãos na mesma casa.

### **C - Resultados e perspectivas**

O alcance desta experiência não deve ser avaliado pelo aspecto quantitativo. Ela atinge um número pequeno de famílias. Seu maior mérito consiste em reconhecer a necessidade de mudar mentalidades para tratar das questões da infância/ adolescência, expressa na busca incansável de opções à internação. A capacitação e especialização da equipe técnica são fatores fundamentais para a sustentação desta iniciativa, além da vontade política para cumprir as orientações do ECA.

A equipe sabe também que não pode desenvolver sozinha um projeto que se propõe a incentivar os vínculos. Sem fortalecer a ligação entre os serviços, sem criar uma rede de apoio às famílias no próprio município, o trabalho desencadeado pelo juizado não conseguiria se manter. O grupo trabalha com a perspectiva de capacitar agentes comunitários e conselheiros tutelares para sustentarem este objetivo na própria comunidade e promoverem a instalação de serviços de apoio psicossocial às famílias.

Na sua iniciativa, o juizado precisou procurar saídas para dois problemas delicados. Primeiro, viabilizar o andamento de processos de destituição do pátrio poder. Por se arrastarem, a maioria, durante anos, deixam a criança numa situação indefinida que acarreta graves prejuízos ao seu desenvolvimento. O juizado optou por instalar um mutirão (nos moldes do que foi feito para a área de autores de infração - ver Capítulo 9).

A segunda preocupação foi pensar em soluções para os "fracassos", a situação em que a criança não pode ficar com a família nem é adotada. Surgiu como alternativa a guarda remunerada, isto é, a criação de uma bolsa-auxílio para a família que assuma a guarda da criança e garanta seu desenvolvimento.

### **Depoimentos cedidos por:**

Dr. Marcel Esquivel Hoppe (juiz de Direito); Fernando Paixão Cortes (coordenador do SPA); Glacy da Rocha Paixão Cortes (coordenadora da equipe de execução de medidas de proteção) e equipes técnicas.

### **Para obter mais informações, entre em contato com:**

- Fórum Central de Porto Alegre  
Juizado da Infância e Adolescência/ Serviço de Prevenção ao Abandono  
R. Celeste Gobatto, 10 - Porto Alegre/ RS  
Fone: (051) 224-7377

## **A LEI GARANTE**

### 1. Constituição Federal

Artigo 203 e 204 - Do direito à assistência social  
Artigo 229 - Do dever dos pais em relação aos filhos

### 2. Estatuto da Criança e do Adolescente

Artigo 23 - Pobreza não é motivo para perda do pátrio poder  
Artigo 28 - Sobre a família substituta  
Artigo 33 - Sobre a guarda  
Artigo 36 - Sobre a tutela  
Artigos 39 a 52 - Sobre a adoção nacional e internacional  
Artigo 92 - Princípios para as entidades de abrigo  
Artigo 101 - Sobre as medidas de proteção

## **PARA SABER MAIS**

### Bibliografia

- ALTOÉ, Sônia. Infâncias Perdidas. Ed. Xenon, Rio de Janeiro, 1990.
- CBIA-SP/IEE-PUC/SP. Trabalhando Abrigos. Cadernos de Ação nº 3, São Paulo, 1993.
- ESPERT, Francisco. Abertura e Humanização Institucional. (Alternativas para criança e adolescentes internos em internatos, orfanatos, reformatórios, presídios juvenis e instituições congêneres), Série Metodológica, Programa Regional. Crianças em Circunstâncias Especialmente Difíceis nº 7. Unicef/ Escritório Regional para a América Latina e o Caribe, Bogotá, 1987.
- FUNDAP. Infância e Adolescência Carentes, Questão Social: Políticas Sociais no Brasil. Avaliação e Propostas para os Anos 90. Documentos de Trabalho, Março 1991.
- RIZZINI, Irene. Do Internato à Prisão. In A Criança no Brasil Hoje. Ed. Univ. Sta. Úrsula, Rio de Janeiro, 1993.

## **CAPÍTULO 7 - Violência**

## VÍTIMAS DO SILÊNCIO

Atualmente, muito se fala da violência urbana, estampada e explorada de forma sensacionalista pela mídia, mas pouco se ouve sobre um tipo de violência tão ou mais virulento e que ocorre no interior das famílias e tem crianças e adolescentes como vítimas. Esse fenômeno sustentado por um "pacto de silêncio" tem sido responsável por um grande contingente de vítimas. Estudos recentes apontam que 70% dos casos de violência contra os mais jovens ocorrem no interior das famílias, sendo os pais os agressores.

A família, como instituição que cria e recria as práticas educativas e disciplinares condizentes aos padrões de sua época, é o campo privilegiado de manifestação e investigação desse fenômeno, na medida em que estabelece padrões de relação social. Numa sociedade que toma o castigo como prática educativa, conceituar maus-tratos é delimitar o momento exato em que a punição extrapola o limite do aceitável pela sociedade e se transforma em relação deliberadamente abusiva e portanto, violenta.

### O conceito de violência

Há muitas maneiras de delimitar o que vem acontecendo contra crianças e adolescentes na atualidade: violência física, sexual, maus-tratos, negligência e extermínio. Do ponto de vista conceitual, podemos falar de dois tipos de violência, estrutural e pessoal. Embora não sejam faces da mesma moeda, a violência pessoal confere maior visibilidade à violência estrutural. Para John Galtung, "estamos na presença da violência nas situações em que o desenvolvimento efetivo de uma pessoa em termos físicos e espirituais resulta inferior a seu possível desenvolvimento potencial. A violência é definida como a causa da diferença entre realidade e potencialidade".

### Violência estrutural

Refere-se às condições adversas de vida que, por si só, são exemplos de violência: a miséria, má-distribuição de renda, o trabalho escravo, falta de emprego, falta de escola, de moradia, de saneamento básico, trabalho infantil precoce, ausência de lazer etc. No Brasil, as condições econômicas que determinaram a migração maciça da população do campo para as cidades até os anos 90 e o desemprego promoveram enormes transformações. Elas geraram graves problemas comunitários, com repercussões no mundo adulto e na vida de crianças e adolescentes. A falência dos serviços e das políticas públicas de assistência, que não atendem às necessidades básicas da população, é um sério agravante. Podemos, então, afirmar que a violência estrutural é proporcional à não-integração das famílias à lei do Estado e ao não-cumprimento dos direitos do cidadão.

### Violência Pessoal

Trata-se do ato abusivo contra o outro. São modalidades da violência pessoal os atos deliberados do adulto contra os mais jovens: violência doméstica, maus-tratos das instituições públicas e privadas de amparo e assistência, violência física e sexual, negligência por parte dos pais ou responsáveis, trabalho infantil escravo, prostituição infantil em regime de cárcere privado, estímulo ao consumo e tráfico de drogas, práticas de

extermínio e outras formas de violência. São denominadas de vitimização física, sexual e psicológica e ocorrem tanto no interior das famílias como nas demais instituições sociais - escola, hospitais, internatos, creches etc.

A vitimização é um fenômeno que ocorre, intra e extra-classe social, e pressupõe um ato violento de nítido caráter abusivo, perpetrado pelo adulto contra os mais jovens. Numa sociedade tolerante a certos atos abusivos do adulto para com a criança, como os castigos físicos, a prática de maus-tratos acaba respondendo a uma pedagogia autoritária de disciplina, um jeito de submeter a criança ao mundo adulto. Nesse caso, o limite do abuso é a gravidade do dano que a prática maltratante causa no bebê, na criança ou no adolescente.

### A hora de intervir

A intervenção da sociedade neste drama pressupõe, além do tratamento familiar, medidas jurídicas e sociais de proteção à vítima. Quanto ao tratamento, as abordagens multiprofissionais devem girar em torno da família. Embora as medidas judiciais visem a proteção da vítima, elas devem sempre levar em conta a dinâmica familiar. A literatura especializada recomenda um projeto terapêutico dirigido à família e que contemple a integridade física da pessoa agredida.

A violência contra a criança e o adolescente, em suas manifestações mais virulentas, deve ser combatida de forma sistemática e vigorosa, não só pelos prejuízos físicos e psíquicos que causa às vítimas, mas sobretudo pelo padrão abusivo de relação social que ela dissemina e que fere o mais elementar direito do ser humano, o direito à vida.

## INFORMAÇÕES BÁSICAS / AUXILIARES

### 1. O Espólio da Violência

A violência contra a criança e o adolescente traz prejuízos ao seu desenvolvimento. Quando a formação é perturbada ou bloqueada pela realidade, podemos dizer que algum tipo de violência está em ação. Os danos podem atingir a capacidade de amar, de conhecer e de crescer da pessoa atingida.

#### 1. 2 O vínculo afetivo desempenha um papel básico na saúde mental do ser humano.

A confiança é um sentimento fundamental para o desenvolvimento psicológico infantil. Quando seu cotidiano está submetido à intolerância, rancor, reações agressivas imprevisíveis, a sua capacidade de ligação é prejudicada. Estas experiências marcam a memória e a personalidade da criança e aumentam a possibilidade de tornar-se, no futuro, um adulto agressor.

#### 1. 3 A violência física tem mais visibilidade porque os sinais ficam registrados no corpo: dor, manchas, cortes, queimaduras, fraturas.

Já a violência psicológica ou agressões ao mundo mental - desvalorização, expectativas

negativas, não-reconhecimento de qualidades, permanente acusação - destrói o sujeito ao retirar-lhe a auto-estima e danifica sua subjetividade. A negligência é um não-fazer, não-cuidar, não-olhar, não-atender; é submeter a criança à solidão e ao desamparo até comprometer sua chance de viver bem.

## 2. Criança tem querer

As diferenças entre adultos e crianças têm produzido duas formas de expressão da violência: tratar a criança como coisa ou como ser humano menor, impedida de escolher, querer, expressar, decidir.. As ações violentas são justificadas pelas desigualdades, como se elas diminuíssem a criança e permitissem a relação autoritária. Mas a criança é diferente do adulto. Ela tem a capacidade compatível com sua idade e experiência e tais diferenças não significam ser melhor ou pior, mais ou menos.

### 2. 1 Ao regulamentar o direito infantil de ser tratado com respeito, dignidade e liberdade, o ECA se torna um norteador ético.

Respeito significa inviolabilidade física, psíquica e moral. Para tanto, é necessário que a criança tenha preservada sua imagem, identidade, autonomia, crenças, valores, objetos pessoais.

## 3. Sem Medidas

A violência não tem fronteiras e ocorre no interior das principais instituições sociais: família, escola, internatos, creches, delegacias, hospitais, locais de trabalho (cidade e campo). Na rua, as crianças enfrentam a violência fatal de grupos organizados. Na maioria das instituições, atos agressivos são praticados em nome de princípios pedagógicos. Trata-se de um despotismo gerado por uma ordem social centrada na disciplina exagerada. Regulamentos e penalidades que produzem sofrimento físico, como a palmatória, ou constrangimento moral, como ficar de pé com um chapéu escrito "burro", reforçam as ações violentas.

### 3. 1 Não é casual que tantos adolescentes morram devido a causas externas (acidentes de trânsito, homicídio, acidentes, suicídio e envenenamento).

São alarmantes os dados das secretarias de saúde e segurança sobre a violência fatal. Os acidentes no trânsito, que tanto refletem o comportamento violento, representam uma das principais causas de morte de jovens.

## 4. Chega de Silêncio

A comunidade tem um papel importante na identificação e prevenção da violência contra a criança, previsto no artigo 13 do ECA. Ele considera obrigatória a comunicação ao Conselho Tutelar dos casos de maus-tratos - suspeitos ou confirmados. Embora a

privacidade seja um direito na democracia, o não-envolvimento, quando existe violência, deixa de ser um respeito à privacidade do outro e passa a ser um gesto de omissão e cumplicidade. Quando emerge esta contradição entre respeitar a privacidade ou defender a criança, o que deve prevalecer é o direito à vida. A escola, os serviços de saúde e a comunidade precisam romper com o "pacto de silêncio" que protege tais maltratantes. A omissão é crime e, sobretudo, apóia e legitima os abusos do adulto.

#### 4. 1 Faltas escolares e dificuldades de aprendizagem podem, muitas vezes, decorrer de abusos e maus-tratos.

O educador é um observador privilegiado da criança e conhece suas necessidades e condições de vida. Machucados, marcas, hematomas precisam ser investigado com rigor, principalmente se ocorrerem de forma freqüente. Essa investigação é importante por ser a escola, na maioria das vezes, a única instituição à qual a criança espancada tem acesso, fora da família que a maltrata.

#### 4. 2 Os serviços de saúde têm um papel igualmente importante na identificação da violência doméstica.

Devem apurar com cuidado a versão familiar e, se for o caso, notificar o Conselho Tutelar ou, quando a cidade não contar com este conselho, a promotoria. As pesquisas indica que a notificação funciona como inibidora deste tipo de agressão, diminuindo a ocorrência de homicídios. O "pacto de silêncio", no entanto, não será vencido sem a participação da comunidade. As pessoas devem saber que a omissão é crime. Quando silenciam, passam da condição de testemunha para a condição de cúmplice.

### 5. Violência Sexual

Abuso sexual, estupro e prostituição infanto-juvenil são expressões de violência se na família e na sociedade. E acontecem com mais freqüência do que se diz e imagina própria família. Em todas as classes sociais encontra-se esta forma de violência, embora entre a pessoas mais abastadas a denúncia seja menor.

#### 5. 1 Muitas vezes o problema explode quando a adolescente engravida ou quando alguma crise rompe o "pacto de silêncio".

Na avaliação de cada história, é preciso estar atento às ameaças de morte e outras formas de intimidação que costumam acompanhar os abusos e estupros. Alguns casos podem exigir a proteção da vítima em abrigo. Nestas instituições de retaguarda, ela deve receber apoio especializado.

### 6. A Infância Comercializada

A prostituição dos mais jovens, garotas e garotos, é uma forma de violência na qual a vítima é tratada também como mercadoria. Trata-se de uma prática disseminada em todo o país,

com maior visibilidade em cidades turísticas. Embora tenha como pano de fundo a miséria, que os obriga a comercializar o próprio corpo, no caso das meninas, são fatores determinantes a violência doméstica e o abuso sexual. Maltratadas na rua ou em casa, tornam-se presas fáceis dos aliciadores que as empregam em bordéis.

#### 6. 1 Por conta da AIDS, a prostituição homossexual masculina, conhecida como michê, tem tido maior destaque nos últimos anos.

Refletem, na maioria dos casos, o desemprego e o baixo salário dos adolescentes. De acordo com estudo realizado na cidade do Rio de Janeiro, 90% têm menos de 20 anos. Na baixa estação turística, são estimados em 1. 000; no alto verão e Carnaval, chegam a 4. 000.

### 7. Usados pelo Crime

Crianças e adolescentes transformaram-se em instrumentos valiosos para o tráfico de drogas e o crime organizado, usados por adultos para acobertar responsabilidades, já que são inimputáveis. São, igualmente, vítimas do fracasso das políticas públicas. Diante da ausência de condições de vida para suas famílias e sem qualquer perspectiva de um futuro digno, são "capturados" pela criminalidade.

#### 7. 1 Na condição de participantes e colaboradores de grupos criminosos, a criança e o jovem não são apenas tratados como coisa, mas passam a ser uma espécie de mercadoria especial que gera lucro e livra os adultos do risco de flagrante delito.

#### 7. 2 Pertencer a estes grupos implica risco de vida de diversos tipos.

- Tortura ou eliminação dentro da própria organização devido a conflitos e disputas internas.
- Tortura ou assassinato causados por confronto nas disputas com grupos concorrentes.
- Morte por grupos de extermínio.
- Assassinato pela própria polícia.

### 8. Modo de Agir

Uma série de medidas precisa ser tomada para se começar a enfrentar a questão. Notificar, estudar cada caso, avaliar as características da violência contra a criança no município, planejar ações de prevenção e retaguarda. Não esquecer que notificação é diferente de denúncia. Denunciar é não se calar; notificar é registrar. Portanto, um passo importante para combater a violência.

#### 8. 2 A notificação atende duas necessidades: uma, individual, que é o processo e o acompanhamento de cada caso.

Outra, social, ao possibilitar que a reunião de dados sobre todos os casos, num determinado período, forneça um perfil dos principais problemas da cidade nessa questão. A partir dos dados, podem ser elaborados programas, ações e serviços.

### 8. 3 A falta ou deficiência de informação atrapalha e muito o enfrentamento da questão.

Um problema muito grave é a subnotificação. Para evitar a notificação, as famílias desenvolvem estratégias de dissimulação: mudam de serviço de saúde, procuram clínicas particulares, trocam de endereço. Em relação à violência fatal, observa-se que os atestados de óbito muitas vezes não são completos, e homicídios e outras formas de violência terminam não sendo detectados.

## 9. Dupla Perda

No afã de proteger a criança, a primeira reação, muitas vezes, é a sua retirada do ambiente violento em casa. Dessa maneira, ela se torna vítima duas vezes: perde os vínculos com outras pessoas da família, escola, vizinhança e enfrenta as mazelas e problemas das instituições de assistência. Agora, de acordo com o que determina o artigo 130 do ECA, quando a criança corre riscos, o agressor é que deve ser retirado do lar. Assim, o caso pode ser estudado com profundidade. O serviço de assistência e auxílio à família deve participar ativamente do processo. Com a saída do agressor, os que ficarem não devem passar por necessidades que comprometam o enfrentamento da violência. Ao receber apoio, as pessoas que se calavam diante do agressor podem sentir fortalecidas e passar a defender a criança.

## 10. O Pátrio Poder

Apenas quando todas as possibilidades de manutenção do vínculo familiar estiverem esgotadas e houver risco de vida eminente deve ocorrer a perda do pátrio poder. Existem famílias de tal modo perigosas que acabam com qualquer possibilidade de manter alguém sob seus cuidados. São casos extremos, com evidências de comprometimento psicológico dos pais.

### 10. 1 Um estudo minucioso do histórico familiar pode auxiliar a justiça a definir se o caso é de suspensão ou perda do pátrio poder.

Caso a convivência seja impossível, todos os esforços devem ser feitos para encontrar uma família substituta.

### 10. 2 Os regimes de guarda e tutela têm características próprias devido ao caráter transitório ou indefinido da situação.

Trazem angústias e conflitos específicos, tanto para quem acolhe, quanto para quem é acolhido. Portanto, devido à complexidade da situação, é ideal haver apoio especializado. A família substituta, esteja na situação de guarda, tutela ou adoção, precisará do apoio e

solidariedade de todos.

### 10. 3 A família adotiva tem a vantagem de estar numa situação judicialmente definida.

Neste processo, a convivência e a construção de laços exigirão que as dificuldades do passado sejam consideradas e elaboradas. A identidade e auto-imagem do adotado passarão por um processo de reconstrução. Uma das maneiras da memória emergir não é por palavras, mas por gestos e situações que o ser humano repete. A família deve estar preparada para reconhecer estes movimentos e não reprimi-los. Podem ocorrer situações difíceis, mas não porque a criança seja complicada. Trata-se de uma forma dramática de relatar o passado. São momentos complicados que talvez exijam apoio e acompanhamento para serem compreendidos e decifrados.

### 10. 4 Não se pode esquecer.

Numa situação destas solidariedade e afeto possuem uma força reparadora. Com esperança na potencialidade da criança e na interação com os novos pais, o passado torna-se fonte de sabedoria e não mais obstáculo.

## APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA

Crianças e adolescentes são o elo mais fraco do sistema de poder. Como garantir que sejam ouvidos e defendidos quando tiverem seus direitos violados? Uma iniciativa pioneira no Brasil e na América Latina está mostrando o caminho. Criado na cidade de São Paulo (SP) em 1988, o Serviço de Advocacia da Criança-SAC antecipou-se à própria Constituição Federal ao garantir o direito fundamental dos mais jovens serem patrocinados por advogados quando tiverem seus direitos desrespeitados.

### A - Assistência jurídica

O serviço é desenvolvido em conjunto pelo Estado, representado pela Procuradoria Geral, e pela sociedade civil, representada pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo-OAB/ SP. O convênio tem o patrocínio do Fundo de Assistência Judiciária. Oferecido gratuitamente, as metas prioritárias do SAC são assegurar à criança e ao adolescente a plena posse da cidadania e combater, de forma organizada e sistemática, a violência da qual são vítimas. O serviço assegura aos agredidos assistência jurídica total, incluindo representação judicial e extrajudicial.

Com o SAC, quis a OAB/SP contribuir para a formação de um novo profissional: o advogado da criança e do adolescente. Seu trabalho se diferencia por ser feito em conjunto com profissionais também ligados ao assunto no campo social, médico e psicológico. Isto representou uma evolução notável na maneira de lidar com os conflitos que envolvem os mais jovens e seus familiares.

Para quem ainda tem dúvidas sobre a necessidade de se ter um profissional exclusivo para a criança vítima, lembramos que por mais que se busque alternativas, a presença do advogado sempre se mostra indispensável e insuperável para garantir os direitos individuais e coletivos. O advogado da criança consegue ter uma perspectiva diferente do assunto

porque, além de suas decisões serem tomadas em equipe, junto com profissionais de outras áreas, ele não lida com o contraditório tradicional. Em casos de crianças vítimas, não se pede que ele acuse ou defenda, mas sim que leve ao juiz todos os fatos, a fim de chegar a uma solução que atenda aos interesses do pequeno cliente. Trata-se de uma posição diferente também para o Ministério Público: sem acusador ou defensor, estão os três, juiz, promotor e advogado, do mesmo lado e com a mesma finalidade.

## B - Como funciona

O atendimento no SAC está a cargo de procuradores do Estado e advogados indicados pela OAB/SP. Além desses profissionais, o serviço conta com psicólogo, assistente social e sociólogo. Funciona em sistema de plantão permanente de 24 horas, inclusive aos sábados, domingos e feriados.

Os pedidos de atendimento podem ser feitos por telefone ou pessoalmente. A partir da denúncia, o SAC mobiliza uma equipe de profissionais para a averiguação e instalação (ou não) de processo. O serviço não se encarrega do tratamento dos envolvidos. Ao psicólogo e assistente social cabem estudar o caso e encaminhar a vítima e a família agressora aos serviços especializadas de assistência.

Alguns dados podem ser levantados deste acompanhamento: a maioria dos casos atendidos é de maus-tratos e negligência, a agressão acontece em casa e é praticada pela mãe. Quase todas as vítimas têm idade entre 2 e 10 anos. Os denunciantes, na maioria, são parentes, seguidos de vizinhos.

O combate da violência contra os mais jovens reflete a preocupação com a posição frágil que eles ocupam na nossa sociedade. Qual a verdade que conta? A da criança? Ou a de seu representante legal? Ao dar credibilidade à fala da criança e do adolescente, o SAC não só os protege como também garante seu direito à uma vida digna, em condições favoráveis ao crescimento e desenvolvimento.

Relato realizado através das avaliações feitas no período do programa Rede Criança.

### **Para obter mais informações, entre em contato com:**

- Serviço de Advocacia da Criança-SAC  
R. Líbero Badaró, 119 - mezanino  
São Paulo - Capital  
Fone: (011) 239-0411

## **A LEI GARANTE**

### 1. Constituição Federal

Artigo 227 - Sobre a responsabilidade da família

Parágrafo 411 - Punição em caso de abuso, violência e exploração sexual de crianças adolescentes

## 2. Estatuto da Criança e do Adolescente

Artigo 5º - Garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente

Artigo 13 - Sobre casos de maus-tratos e do papel do Conselho Tutelar

Artigo 17 - Direito da criança e do adolescente à inviolabilidade

Artigo 18 - Responsabilidade da sociedade pelo bem-estar da criança e do adolescente

Artigo 87 - Direito da criança e adolescente vitimizados aos serviços de assistência e proteção especiais

Artigo 130 - Sobre o afastamento do agressor de moradia comum

Artigos 150 e 151 - Sobre os recursos para contratar e manter equipe interprofissionais

Artigo 245 - Sobre o dever de denunciar casos constatados de maus-tratos

### PARA SABER MAIS

### Bibliografia

- ADORNO, S. (org. ). A Criança Menorizada. Banco de Referências Bibliográficas, Núcleo de Estudos da Violência, nº 3, USP, 1991.
- AZEVEDO, M. A. e GUERRA, V. N. A. (org). Crianças ritimizadas - A Síndrome do Pequeno Poder. São Paulo, Iglu, 1989.
- AZEVEDO, M. A. e GUERRA, V. N. A. Pele de Asno Não é só História - Um Estudo Sobre Vitimização Sexual de Crianças e Adolescentes em Família. São Paulo, Roca, 1988.
- GUERRA, V. N. A. Violência de Pais Contra Filhos. - Procuram-se Vítimas. 2ª edição, São Paulo, Cortez, 1985.
- LORENZI, M. Prostituição Infantil no Brasil e Outras Infâmias. Porto Alegre, Tche, 1987.
- PINTO, L. L. (coord. ). Extermínio de Crianças e Adolescentes. CBIA, 1991.
- ANTOS, H. O. Crianças espancadas. Campinas, Papiro, 1987.

### Instituições

- Núcleo de Estudos da Violência  
R. do Anfiteatro, 181 - Colméia - Favo 11  
Cidade Universitária  
São Paulo-SP  
Fone: (011) 815-4272  
Fax: (011) 815-4272  
Telex: 1183519
- Claves - Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde  
Escola Nacional de Saúde Pública  
Fundação Oswaldo Cruz  
Rio de Janeiro-RJ
- ABRÁPIA -

Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência  
Dr. Lauro Monteiro Filho  
R. Pinheiro Machado, 39  
Fone: (021) 553-8181  
Rio de Janeiro - RJ

- CRAMI - Centro Regional de Atendimento aos Maus Tratos Infantis  
Dr. Hélio de Oliveira Santos  
R. Pereira Barreto, 9  
Fone: (0192) 57-1234  
Cainpinas - SP

## **CAPÍTULO 8 - Criança de Rua**

### **TODAS AS CRIANÇAS SÃO CRIANÇAS DE TODOS**

Crianças e adolescentes vivendo nas ruas são a manifestação mais explícita e perversa da incompetência da sociedade brasileira em promover desenvolvimento econômico, distribuição de renda, igualdade de oportunidades, políticas públicas básicas e direitos humanos. Os motivos que os levam às ruas são decorrência de: trabalho e sobrevivência; falta de moradia; lazer e recreação; violência doméstica.

Nem todos que estão nas ruas têm nelas sua moradia. De acordo com o conceito estabelecido pela então Secretaria do Menor do Estado de São Paulo (1987), são crianças em situação de rua todas as que utilizam o espaço público seja para a subsistência ou lazer ou trabalho ou moradia; ou ainda por todos estes motivos juntos. Vivendo nas ruas das grandes cidades brasileiras, crianças e adolescentes apresentam diferentes situações de vida.

- Trabalham nas ruas e mantêm vínculo familiar estável.
- Trabalham nas ruas e mantêm vínculo familiar instável.
- Vivem nas ruas e mantêm vínculo familiar.
- Vivem nas ruas sem vínculo familiar.

### **O mito dos milhões**

Quantas são? Nas duas últimas décadas, os órgãos oficiais nacionais e internacionais e imprensa em geral têm divulgado números impressionantes de crianças e adolescentes nas ruas das cidades brasileiras. São cifras desconhecidas que chegam a dezenas de milhões. Não se questionavam estes números pois eles pareciam "justificados" pela dura realidade de um país atrasado, com uma cultura política autoritária e permeado por políticas públicas distantes da maioria da população.

Entretanto, após a promulgação do ECA, em 1990, surgiu entre as Organizações Não Governamentais - ONGs - e os municípios a preocupação de diagnosticar a situação real. Constatou-se, então, entre outras questões, que os números eram muito inferiores. É preciso reconhecer que as contagens realizadas em cidades como São Paulo, Salvador, São Luiz do Maranhão, Campinas e Rio de Janeiro revelam um contingente relativamente pequeno de crianças e adolescentes nas ruas.

Os números, mesmo menores, não minimizam os graves problemas enfrentados. Ao contrário, aumentam a responsabilidade dos governantes, incapazes até o momento de garantir a vida e cidadania dos brasileiros mais jovens. Portanto, as cifras de milhões já não podem "justificar" a impotência social e a falta de ações urgentes de caráter localizado e municipal. Esta constatação exige mudanças imediatas nas ações governamentais, dos Conselhos de Direitos e da sociedade civil.

Enfim desmascara-se o preconceito de que as famílias pobres não conseguem cuidar de seus filhos, abandonando-os nas ruas, pois estimamos que o número de crianças e adolescentes em situação de indigência no Brasil, ultrapassa os 15 milhões. Pode-se ter uma avaliação mais precisa do que isto representa relembrando o conceito de famílias em estado de indigência: aquelas que precisam utilizar toda sua renda mensal para adquirir uma cesta de alimentos capaz de atender as necessidades nutricionais (2. 242 kcal e 53 g de proteínas per capita/dia) do grupo familiar.

As iniciativas dirigidas para as crianças e adolescentes nas ruas devem prever a sua inclusão prioritária nas redes de educação e saúde. Trata-se de um processo de resgate da cidadania que pode apoiar-se em programas emergenciais e especiais que garantam de forma imediata moradia, alimentação e segurança através de abrigos, albergues ou casas de convivência.

## **INFORMAÇÕES BÁSICAS / AUXILIARES**

### **1. Retrato de um drama**

Quem são as crianças e adolescentes encontrados na rua? Os diagnósticos já realizados apontam que a maioria absoluta possui laços familiares significativos e não faz da rua o espaço fundamental de sobrevivência e lazer. Muitas a utilizam para o lazer, compensando a extrema carência de outros espaços públicos. Outras tantas trabalham para auxiliar na renda familiar.

**1. 1 Um número razoável já passou pelo circuito institucional (internatos, juizados, aparato policial), antes de retornar às ruas, o que demonstra a incapacidade dos atuais mecanismos de "proteção" da infância de garantir direitos.**

Um número pequeno comete infrações graves, passíveis de privação de liberdade. Embora a violência nas ruas, permanentemente alardeada pela mídia, seja real, as análises indicam que crianças e adolescentes são mais vítimas do que responsáveis pela situação.

**1. 2 Conhecer a dimensão do problema significa escolher os caminhos certos para resolvê-lo.**

Por exemplo: em 1985, um estudo do IBGE realizado em regiões metropolitanas constatou, com surpresa na época, que somente 4,2% de todas as crianças e adolescentes moravam longe de suas mães e destes, 85% viviam com os pais ou parentes. Portanto, a busca das famílias dos que se encontram na rua deve incluir também o pai e familiares paternos.

## 2. Educadores de Rua

Ao mesmo tempo em que se realizavam, no fim dos anos 80, os primeiros diagnósticos e contagens sobre a questão, vimos surgir uma nova e importante categoria de trabalhadores sociais: os educadores de rua. Estamos pela primeira vez, diante da possibilidade de ter a rua como espaço de ação social e educativa. Uma ação dirigida aos excluídos e potencialmente transformadora, que pode descriminalizar e resgatar a rua como espaço de convivência.

### 2. 1 As equipes de educadores de rua têm a oportunidade, até então inexistente, de se aproximar, conhecer e atuar junto às crianças e adolescentes.

Respeitando e respondendo às suas necessidades, eles podem encaminhá-los aos serviços públicos de saúde e educação e oferecer programas opcionais de atendimento tais como abrigos, cooperativas de trabalho (para maiores de 14 anos), serviços de localização de crianças desaparecidas etc. Hoje, a maioria das ações desenvolvidas pelos educadores consiste em programas culturais, esportivos e de lazer. A experiência proporcionada por estes programas aponta a necessidade de se criar espaços alternativos de educação que atenda às necessidades de quem rompeu com a escola pública tradicional.

## 3. Os números da rua

O censo das crianças e adolescentes na rua é um diagnóstico fundamental para o planejamento das ações dos Conselhos de Direitos.

### 3. 1 As contagens usadas para o censo são retratos instantâneos da cidade em determinada hora e local.

Permite estabelecer a quantidade, sexo, idade e atividade (trabalhando/esmolando/brincando/dormindo) dos que estavam na rua naquele momento. Por sua própria sistemática, porém, este censo não consegue dar a medida exata da situação. São muitas as dificuldades técnicas: a situação passageira de quem está nas ruas e a imprecisão da idade, entre outras. Mas se aproximam bastantes dos números reais, enquanto estimativas.

### 3. 2 As contagens apresentadas neste capítulo foram feitas a partir de algumas diretrizes, de acordo com as metodologias adotadas.

- Treinamento da equipe.
- Atuação simultânea com roteiros predeterminados para evitar contagens repetidas.
- Levantamento dos pontos de concentração de crianças/adolescentes junto à rede de serviços públicos e privados (secretarias de assistência social, entidades de defesa de direitos humanos, entidades religiosas).
- Realização das contagens a partir da observação do número de

crianças/adolescentes presentes nos roteiros percorridos.

### 3.3 Anexamos ao quadro das contagens as estimativas do Mapa da Infância:

A indigência entre as crianças e adolescentes, realizado pelo Ipea em 1993, para permitir a comparação entre o número dos que estão na rua e o dos que vivem em situação de indigência. Esta comparação pode ser realizada por qualquer município depois de fazer a contagem.

3.4 Os dados apresentados permitem reforçar duas informações básicas: o número das crianças e adolescentes na rua é muito inferior às estimativas dos órgãos oficiais; e a maioria absoluta das famílias pobres não abandona seus filhos nas ruas das cidades.

Isto pode ser comprovado ao se levantar o percentual dos que se encontravam na rua em relação ao total dos que vivem com famílias em situação de indigência.

- São Paulo: 2,7%
- Rio de Janeiro: 1,0%
- Fortaleza: 2,3%
- São Luiz: 1,5%
- Porto Alegre: 1,0%
- Salvador: 2,0%

<b>Número de crianças e adolescentes identificados em situação de rua por pesquisas usando procedimentos induzidos pelo Ibase*.</b>				<b>Número de crianças e adolescentes indigentes (0 a 17 anos) IPEA/1993**</b>
Localização	Ano	Horário de início de contagem	Número de crianças	
Rio de Janeiro	1986	01:30 horas	429	171.714
	1990	23:00 horas	1.099	
		04:00 horas	692	
Fortaleza	1987	08:00 horas	3.421	143.757
		20:00 horas	1.172	
Salvador	1990	07:30 horas	2.491	129.866
		19:30 horas	1.502	
		03:00 horas	146	
São Luiz	1991	10:00 horas	1.488	100.707
		16:30 horas	904	
		00:00 horas	78	
Porto Alegre	1993	17:30 horas	291	27.694
São Paulo	1993	16:00 horas	4.520	162.257
		02:00 horas	895	

\* Extraído de ROSEMBERG, Fulvia "O discurso sobre a criança de rua na década de 80"  
 \*\* Fonte "Mapa da Infância" - IPEA - 1993

## APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA

Qualquer programa dirigido às crianças e adolescentes em situação de rua precisa, antes de qualquer coisa, saber quantos vai atender. Só a partir destes dados poderá estabelecer a necessidade de recursos humanos e materiais. Foi o que fez, na cidade de São Paulo, a Secretaria de Criança, Família e Bem-Estar Social do Estado em 1993, num projeto exemplar.

### A - Técnica de ação

Para o levantamento em São Paulo utilizou-se os procedimentos técnicos formulados pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas-Ibase. A partir de pontos previamente localizados, teve início a contagem simultânea. Entraram em ação equipes compostas por educadores e motoristas que percorreram a pé, de carro ou de trem os trajetos programados, identificando e descrevendo, através da observação, as crianças e adolescentes na rua (ver resultados nas tabelas anexas). Os problemas que surgiram, embora grandes, foram

superados pela larga experiência da secretaria em ações de rua. O trabalho dos pesquisadores (projeto/treinamento/coleta de dados) foi acompanhado por observadores vindos de universidades, ONGS, entidades sindicais e Conselhos.

A primeira questão a ser resolvida foi a conceituação, optando-se pela mais ampla possível: "Crianças e adolescentes para quem a rua é o espaço principal ou secundário do cotidiano na garantia da subsistência e do lazer ou de ambos simultaneamente".

### **O processo de identificação seguiu três parâmetros:**

- Aparência: vestimenta e higiene precárias.
- Atividade: dormindo, trabalhando, esmolando, brincando ou perambulando.
- Localização: rua, praça, avenida, estacionamento, porta de escola, estação do metrô etc.

A definição dos roteiros teve como base os pontos conhecidos de concentração e passagem dos meninos. As informações foram fornecidas por instituições públicas, associações, educadores de rua, moradores dos bairros, Polícia Militar e Civil e, principalmente, pelos experientes coordenadores dos programas da secretaria.

Optou-se por fazer a contagem na quinta-feira, no período diurno, e na sexta, no noturno. Segundo os educadores, no início da semana as crianças tendem a pernoitar em casa após levarem o ganho semanal. O período da tarde foi escolhido tendo em vista a maior exposição das crianças e adolescentes nas ruas. Aqui também valeu a experiência dos educadores. A contagem simultânea durou três horas, tempo suficiente para que os setores delimitados pudessem ser percorridos sem, ao mesmo tempo, correr o risco da recontagem.

### **B - Contando e descobrindo...**

A pesquisa aconteceu nos dias 7/10/93 (diurna) e 01/10/93 (noturna), às 16h-19h e 2h-5h (madrugada), respectivamente. Foram percorridos 2.318 quilômetros em 58 setores da cidade de São Paulo. Lembramos mais uma vez que os resultados levantados limitam-se à observação nestes dias, horários e locais.

A contagem realizada pela secretaria paulista encontrou 895 crianças e adolescentes pernoitando nas ruas e 4.520 trabalhando, esmolando, brincando e perambulando. A maioria absoluta é do sexo masculino e 40% estavam trabalhando. Contrariando o que se supunha, a maior concentração não acontece na Praça da Sé e região central da cidade, mas no Ceagesp (a central de abastecimento de São Paulo) e arredores.

A pesquisa não pretendeu definir o perfil destas crianças e adolescentes e suas histórias de vida, mas conseguiu dimensionar de maneira surpreendente o seu contingente. Os resultados são fundamentais para as novas iniciativas do poder público na área da proteção à infância. O número dos que dormem nas ruas, por exemplo, coloca a imediata necessidade da ampliação da rede de albergues nos locais de maior concentração na região central.

## **APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA 2**

Criança não sai da rua? A experiência da cidade de Santos (SP) mostra que, e planejamento

e estrutura, o problema começa a ter solução.

### A - Santos acolhe suas crianças

A Secretaria da Ação Comunitária de Santos se propôs a conseguir, em curto espaço de tempo, que nenhuma criança dormisse pelas ruas da cidade, a não ser por vontade própria. E 29 de novembro de 1993, deu início à campanha Santos acolhe suas crianças. A etapa inicial foi dedicada ao treinamento de técnicos e voluntários que sairiam para divulgar a abertura do primeiro abrigo. Ao ser inaugurado em 8 de dezembro, o abrigo Vila Mathias já acolhia a quase totalidade das crianças e adolescentes que pernoitavam nas ruas e praças da cidade. Segundo a secretaria, apenas cinco crianças ainda preferem permanecer nas ruas. Simultaneamente à abertura do abrigo, instalado num setor desativado do hospital psiquiátrico Casa de Saúde Anchieta, iniciou-se o desenvolvimento de atividades (oficina culturais e esportivas) com 48 crianças e adolescentes abrigados. O espaço foi organizado pelos próprios garotos que discutiram e definiram o que queriam fazer. Há atividades para todos os gostos: silk-screen (serigrafia), pagode e rap, dança, capoeira, literatura e datilografia apoiadas por uma brinquedoteca e uma biblioteca. Está prevista também a instalação de academia de judô (organizada pelo campeão olímpico Rogério Sampaio) e de oficinas de marcenaria, teatro, vídeo, artesanato- e confecção (esta apoiada pelo Instituto C & A).

Desde o início, pôde-se constatar importantes alterações na vida das crianças adolescentes que participam do projeto: mudanças corporais, no modo de se vestir, na organização e higiene da casa de abrigo, indicando uma postura de respeito às decisões coletivas. Foi percebida também uma significativa diminuição no uso de drogas (cola de sapateiro). Hoje, a grande maioria dos participantes do projeto está matriculada nas escolas públicas todos recebem atendimento médico e odontológico dos órgãos de saúde do município.

### B - Limites e Perspectivas

A iniciativa da prefeitura de Santos e da Secretaria de Ação Comunitária enfrentou situações de tensão e preconceitos por parte de setores da sociedade santista e da imprensa local. Os meios de comunicação tentaram envolver os garotos do projeto em delitos praticados por jovens de classe média. Várias reuniões e debates precisaram ser feitos com moradores, Ministério Público e polícias civil e militar para esclarecer a situação. Segundo a secretaria, a atitude geral mudou. Entre outras conseqüências, o Ministério Público abriu processo contra os jornais, que publicaram fotos de crianças e adolescentes, e contra funcionários da Polícia Civil que realizaram detenções ilegais.

Todas as ações são realizadas em parceria com os dois Conselhos Tutelares e discutidas no CMDCA, na perspectiva de cumprir o ECA ao pé da letra. Na análise da secretaria, o Estatuto deve ser compreendido como uma ferramenta de trabalho que permite a criatividade. Com a vontade política demonstrada pela prefeitura santista, mostrou-se que pode existir uma cidade brasileira onde crianças e adolescentes que vivem na rua deixem de ser "menores", fazendo emergir novos valores e comportamentos sociais.

**Para obter mais informações, entre em contato com:**

- Prefeitura de Santos  
Secretaria da Ação Comunitária  
Fone: (0132) 27-5868 R. 127

## **A LEI GARANTE**

### 1. Constituição da República Federativa do Brasil

Artigos 203 e 204 - Do direito à assistência social

### 2. Estatuto da Criança e do Adolescente

Artigo 101 - Medidas de proteção

Artigo 92 - Princípios para as entidades de abrigo

## **PARA SABER MAIS**

### Bibliografia

- IEE - PUC/SP e CBIA/SP. Trabalhando Abrigos. Cadernos de Ação nº 3, 1993.
- PROJETO AXÉ. Meninos que Vivem nas Ruas de Salvador, Mapeamento e Contagem. 1993.
- ROSEMBERG, F. O Discurso Sobre Criança de Rua na Década de 80. Cadernos Pesquisa nº87, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1993.
- ROSEMBERG, F. (coord. ) Projeto Contagem de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua na Cidade de São Paulo. Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social do Estado de São Paulo, 1993.
- Secretaria do Menor do Estado de São Paulo. Casa Aberta/Secretaria do Menor (Série Secretaria do Menor: Três Anos de Experiência). São Paulo, 1992.
- UNICEF. Lineamentos Para a Aplicação do Guia Metodológico Para a Análise Situação de Crianças em Circunstâncias Especialmente Difíceis. Bogotá, 1987

## **CAPÍTULO 9 - Adolescente em Conflito com a lei**

### **O DIREITO A NOVA CHANCE**

No Brasil, os adolescentes autores de ato infracional são um dos grupos mais expostos a todo tipo de violência. Extermínio, tortura, ameaças de morte, segregação em instituições fechadas são formas comuns e persistentes de lidar com esse problema em nosso país. A situação chega a tal ponto que o total de infrações e irregularidades de que são vítimas os adolescentes supera o total de infrações graves cometidas por eles. Segundo dados da Polícia Federal, entre 1988 e 1990, 4. 611 crianças e adolescentes foram assassinados no

Brasil. Isto dá uma média anual de 1. 533.

O ECA trouxe instrumentos mais precisos para enfrentar o problema. Se, por um lado, responsabiliza o adolescente autor de ato infracional estabelecendo deveres, sob a forma de medidas sócio-educativas, por outro, introduz também direitos que são garantias constitucionais de todo cidadão brasileiro. Segundo o artigo 110 do Estatuto, nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal.

Não há mais, como permitia a legislação anterior, a internação como "medida de proteção", sem direito a defesa e sem determinação de tempo. Ao garantir o direito de defesa do adolescente, o ECA faz com que ele seja mais responsável pelos seus atos na mesma medida em que o respeita como cidadão.

Outra indicação do Estatuto: envolver a família e a comunidade no esforço de superação do problema. Ao responsabilizar o adolescente, dá preferência ao trabalho educativo, realizado em meio aberto e na comunidade de origem, evitando ao máximo apelar para a privação de liberdade. Dentro desta nova abordagem, o município deve fazer a sua parte. O jovem, sempre que possível, precisa encontrar outras chances de vida no seu lugar de origem. Os Conselhos de Direitos e Tutelares, os municípios e a comunidade podem desempenhar um grande papel se começarem a se mover com mais coragem e abertura diante dos problemas surgidos em nosso tempo, assumindo de fato sua responsabilidade na educação destes jovens.

## **INFORMAÇÕES BÁSICAS / AUXILIARES**

### **1. Responsabilidade pela Infração**

Ato infracional é conduta considerada crime ou contravenção pela lei. A comprovação da autoria e da materialidade da infração é condição necessária para que o adolescente seja responsabilizado. O ECA considera autores de infração apenas os adolescentes: pessoa de 12 a 18 anos incompletos.

1. 1 No Brasil, o menor de 18 anos responde por uma infração de forma diferente do adulto: não responde penalmente, mas tem responsabilidade social, podendo receber medida sócio-educativa.

1. 2 A criança (pessoa até 12 anos incompletos) tem um tratamento diferente.

Se infringir a lei, fica sujeita a medidas de proteção e seu atendimento será competência do Conselho Tutelar. Supõe-se que a criança, diferentemente do adolescente, ainda não tenha condições emocionais e intelectuais para assumir a responsabilidade pelo ato infracional, com todas as suas conseqüências.

### **2. Garantias Processuais**

O adolescente autor de ato infracional tem os direitos assegurados pelo ECA na apreensão,

durante o julgamento e na execução da medida sócio-educativa.

**Dentre os direitos, destacamos:**

- Apreensão só acontecerá em 1. flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada do juiz.
- Comunicação imediata da apreensão ao juiz, à família ou a qualquer pessoa que o adolescente indique.
- Direito de se defender, através de advogado, de qualquer acusação.
- Direito de receber todas as informações sobre sua situação processual e seus direitos.

2. 1 O julgamento com as garantias processuais tem maior eficácia na responsabilização do adolescente: ele estará ciente de que suas justificativas estão sendo consideradas e de que há uma autoridade isenta (o juiz) examinando seu comportamento à luz das normas do convívio social.

Pesquisas indicam que a garantia processual num julgamento, além de evitar possíveis injustiças, é mais eficiente na dissuasão da criminalidade entre os jovens do que a presença policial.

2. 2 Os Conselhos de Direitos e Tutelares, assim como as entidades de proteção jurídico social da criança e do adolescente e outros segmentos representativos do município podem contribuir para que os direitos e a normalidade do processo legal sejam respeitados.

- Instruindo e capacitando policiais e pessoal dos órgãos de justiça para atender às necessidades especiais do trabalho com o adolescente.
- Denunciando ao Ministério Público apreensões ilegais de adolescentes, isto é, sem flagrante ou sem ordem escrita da autoridade judicial ou em local destinado a adultos.
- Garantindo que o município tenha um serviço ágil de busca a pais e responsáveis.
- Articulando-se com o Poder Judiciário e a Segurança Pública para implantação de procedimentos de atendimento ao adolescente que assegurem agilidade e respeito aos direitos em todas as etapas (Identificação, inquérito, julgamento). As áreas de segurança pública, Justiça da Infância e da Juventude, ministério e defensoria pública e bem-estar social devem trabalhar articuladamente. A operacionalização dessa integração pode dar-se através da instalação de plantões técnicos interinstitucionais, de preferência num mesmo local e sem interrupção, principalmente nas cidades com uma demanda que justifique.
- Assegurando o direito à defesa pela instalação de defensoria pública em todas as varas especializadas no atendimento ao adolescente ou através de serviços de advocacia da criança (por exemplo, em convênio com a OAB ou com faculdades de direito). O ECA assegura a presença de um advogado para quem não pode arcar com as despesas, através dos serviços de assistência judiciária gratuita mantido pelo Estado. É fundamental, também, estimular a especialização de advogados em direitos da criança e do adolescente.

- Divulgando os direitos do adolescente e conscientizando a comunidade da importância de garanti-los.

### 3. Medidas Sócio-Educativas

O ECA responsabiliza o adolescente autor de ato infracional através da aplicação de medidas sócio-educativas. Os objetivos principais das medidas são a reintegração social e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A maioria das medidas não requer privação de liberdade. Esta só é aplicada em casos comprovadamente graves.

3. 1 São medidas sócio-educativas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semi-liberdade e internação (privação de liberdade).

3. 2 Conforme o caso, avaliada a gravidade e circunstâncias do ato infracional, pode-se conceder a remissão, perdoadando o adolescente e encaminhando-o a medidas de proteção:

- Entrega aos pais ou responsável.
- Orientação, apoio e acompanhamento temporários.
- Matrícula em escola.
- Inclusão em programa de auxílio.
- Tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico.
- Abrigo.
- Colocação em família substituta.

3. 3 A aplicação da medida sócio-educativa é de competência do representante do Ministério Público (promotor) ou do juiz (Justiça da Infância e Juventude).

Na execução da medida, além das equipes do próprio juizado, participam entidades governamentais e não-governamentais. O controle da execução da medida é de competência do Juizado da Infância e da Juventude.

3. 4 A escolha da medida dependerá da capacidade do adolescente cumpri-la, e também das circunstâncias e da gravidade da infração.

Devem ser considerados, portanto, dados a respeito das características pessoais e da situação familiar e social do adolescente. Por meio da avaliação psicológica e social será possível compreender o significado da infração na vida do jovem e, ao mesmo tempo, verificar qual a medida mais adequada a sua situação. Para prestar esta assessoria à autoridade judiciária, o ECA prevê o trabalho de equipes interprofissionais junto às Varas da Infância e da Juventude.

3. 5 O ECA estabelece taxativamente que não será aplicada a medida de internação se houver outra medida adequada. A medida de internação só poderá ser aplicada quando

houver:

- Ato infracional mediante grave ameaça ou violência.
- Reiteração no cometimento de outras infrações graves.
- Descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.

3. 6 A justiça reparadora, na qual o autor do delito deve reparar o dano causado, vem sendo adotada em vários países da Europa e nos EUA, obtendo sucesso na redução da reincidência da delinquência juvenil.

No ECA, medidas como obrigação de reparar o dano e prestação de serviços à comunidade baseiam-se nesta concepção e já há avaliações positivas, por parte de alguns Juizados da Infância e da Juventude, da sua eficácia na responsabilização de adolescentes autores de atos infracionais não-graves.

#### 4. Competências Múltiplas e Articulação

A execução das medidas sócio-educativas requer a participação tanto de entidades e programas comunitários não-governamentais quanto de entidades governamentais de âmbito estadual e municipal no oferecimento de programas sócio-educativos. O caráter sócio-educativo da medida implica a necessária e efetiva participação da comunidade no processo de educação do adolescente. A possibilidade do jovem alterar sua conduta desviante depende da possibilidade de manter contatos significativos com as pessoas de sua comunidade. O município precisa ter uma proposta de atenção direta, equipes capazes de operar o modelo proposto e espaços e equipamentos consistentes com a concepção do trabalho.

4. 1 A área de atenção aos autores de infração requer a integração e articulação entre o Poder Judiciário, a Segurança Pública e o conjunto dos serviços e programas de atendimento direto.

Superar os bloqueios e as barreiras corporativistas entre estas diferentes instituições é um trabalho que os Conselhos de Direitos podem ajudar a realizar, promovendo a aproximação através de uma agenda de discussões e tarefas em torno da implementação do ECA.

4. 2 Quanto à privação de liberdade, há diferentes pontos de vista sobre a quem cabe a responsabilidade institucional da execução da medida: estado ou município.

O artigo 125 do ECA designa categoricamente o estado como responsável absoluto para "zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas de contenção e segurança". Alguns estudiosos e profissionais da área entendem que é competência estadual executar a medida em todos os níveis. Outros compreendem que cabem ao estado as questões da segurança e contenção, mas que o programa sócio-educativo desenvolvido junto ao adolescente deve ser de competência municipal, valendo-se dos recursos da cidade.

É sabido que muitos municípios não têm sequer demanda de adolescentes autores de ato

infracional grave que justifique a criação de entidade de internação. Esta situação associada ao alto custo de uma unidade de internação tem apontado para a regionalização como solução. De preferência, a micro-regionalização, para garantir sempre a proximidade do adolescente com sua cidade de origem e de sua cultura.

Em se tratando de regionalização, a mesma problemática das competências se coloca: há propostas na direção de juizados de caráter regional (competência do estado) e propostas de consórcios entre os municípios. A solução encontrada por cada cidade deve implicar necessariamente uma articulação com o Poder Judiciário e a Segurança Pública. Tanto o estado quanto o município não devem perder de vista que o que está em questão é a integração concreta do adolescente. A internação não é exílio e a desinternação cobra um empenho da comunidade local na criação de chances de futuro para esses adolescentes.

## 5. Seleção Rigorosa

As entidades que executam programas sócio-educativos, governamentais ou não, deverão estar inscritas junto ao Conselho Municipal de Direitos. O Conselho pode não conceder registro se a entidade apresentar irregularidades, plano de trabalho incompatível com os princípios do ECA ou que tenham pessoas inidôneas em seus quadros. Tais programas serão fiscalizados pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares, podendo ser a entidade fechada, interdita ou ter seu repasse de verbas suspenso ou seus dirigentes afastados, conforme a gravidade da irregularidade ou infração cometida.

### 5. 1 Especialmente em relação à entidade que executa a medida de internação, os Conselhos devem considerar alguns aspectos.

- Privação de liberdade é privação apenas do direito de ir e vir e não de identidade, respeito e dignidade.
- Acesso à instituição é direito dos pais ou responsáveis.
- As unidades devem ser pequenas e ter condições adequadas de higiene e salubridade.
- A comunicação dos jovens com o mundo deve ser garantida (direito à correspondência, à informação, a receber visitas).
- Garantia de escolarização, profissionalização, de realizar atividades culturais.
- Assegurar ao jovem a posse de objetos pessoais e lugar seguro para guardá-los.

### 5. 2 Importantíssima também a qualificação/ valorização do pessoal que atua na área de atendimento direto ao adolescente infrator.

Além de muito bem selecionado e treinado, deve receber incentivos técnicos, econômicos e trabalhistas. É preciso mudar a imagem social deste trabalho, criando condições para que seja considerado uma função social de grande dignidade e relevância.

## 6. Mudança de Atitude

A eficácia do sistema sócio-educativo de atendimento ao adolescente infrator depende em

grande parte da adesão e do comprometimento das forças sociais representativas da cidade na gestão do problema. A atitude social mais frequente é a de distanciamento e segregação. É fundamental mudar o tipo de relação que a comunidade tem com estes adolescentes. Eles precisam encontrar respostas concretas para suas necessidades. Para isso, a comunidade terá de saber se seu preconceito e distanciamento corresponde ou não à realidade.

**6. 1 A execução das medidas como prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, semi-liberdade e internação devem possibilitar o contato real do jovem com quem lhe abra novas possibilidades.**

Para isto, é importante sensibilizar e preparar aqueles que na comunidade controlam ou têm acesso a recursos úteis (profissionalização, trabalho, lazer) para responder às necessidades destes jovens. O fato de terem estas experiências facilitará o momento em que decidirem mudar, já que disporão de uma bagagem válida no seu meio. O Conselho de Direitos pode contribuir no agenciamento destes recursos, articulando-os com as equipes do Poder Judiciário e das unidades de semi-liberdade e de internação.

## 7. Opções para a Juventude

Para o município implantar um sistema de atendimento sócio-educativo ao adolescente autor de ato infracional é fundamental que tenha recursos, programas e ações destinados aos jovens de forma geral. O trabalho com o autor de ato infracional só terá alguma chance de sucesso se estiver articulado com os espaços e alternativas que a sociedade destina à juventude.

**7. 1 Hoje, os adolescentes constituem um setor que merece um grande investimento porque padecem de uma espécie de marginalização social, como se pode ver nestes quadros:**

- Insuficiência de espaços sociais destinados aos jovens, das opções de lazer às chances de entrada no mercado de trabalho.
- Alto índice de mortalidade por causas violentas, fenômeno preocupante que hoje afeta a juventude e denuncia uma certa sintomatologia social (brigas de torcida, mortes no trânsito, nos rachas).
- Recusa intensa por parte do jovem infrator das estruturas/instituições sociais. Ao denunciar suas falências, ele nos cobra a criação de outra ética e de novas formas de convívio social.

**7. 2 É tarefa do município criar e fortalecer serviços e programas que respondam às necessidades e inquietudes dos jovens, que ofereçam a eles e suas famílias assessoria e orientação: centros de convivência, desenvolvimento comunitário, serviços de recreação e lazer.**

Quanto mais a cidade estimular o acesso e permanência das crianças e adolescentes na rede de saúde e educação, quanto mais garantir que as famílias possam cuidar da socialização de suas crianças, menos chance haverá de elas se exporem ao percurso infracional.

7. 3 Exceto nos casos de internação e de semi-liberdade, previstos por lei, não se deve criar espaços "especiais" para os autores de infração, separados das experiências cotidianas de outros jovens.

O objetivo do trabalho com os adolescentes infratores deve ser justamente o de vinculá-los aos programas/serviços que podem ajudar a montar outro projeto de vida, bem como incluí-los em experiências significativas de socialização.

## 8. Equívocos Prejudiciais

A ausência de informações objetivas sobre a real dimensão da delinquência juvenil leva a equívocos. Existem o alarmismo social em torno do problema e a tendência a confundir duas situações distintas - as crianças e adolescentes que fazem das ruas seu espaço de luta pela sobrevivência e os adolescentes que cometeram infrações. Conhecer é uma forma de garantir direitos.

### 8. 1 Os meninos de rua/na rua precisam de apoio, proteção, abrigo.

Não se pode pensar que todos são infratores e dar-lhes o mesmo tratamento policial e judicial. É preciso distinguir essas situações e tratá-las de forma diferente.

8. 2 As informações estatísticas disponíveis e a experiência de trabalho em instituições de internação confirmam a reduzida dimensão quantitativa de adolescentes infratores graves (e que devem ser submetidos à internação).

Esta cifra não é superior a 100 na maioria dos estados. Levantamento empírico na Febem/SP em 1990 indicava 15% de casos graves para 2. 000 internos. Ou seja, 300 infratores graves para o Estado de São Paulo.

8. 3 Inúmeras pesquisas confirmam que a maioria dos infratores é oriunda dos setores que se encontram nos níveis de pobreza ou miséria.

A pobreza não explica o aumento da criminalidade. Mas é importante compreender que os delitos e a violência cometidos pelos jovens também estão relacionados à exclusão de grandes parcelas da população dos benefícios sociais e econômicos que o desenvolvimento de nosso país proporcionou.

8. 4 Dimensionar o tamanho e as causas deste problema no município é primordial.

As informações dos Conselhos Tutelares, delegacias de polícia, do Juizado da Infância e da Juventude e a análise de dados contribuem para a escolha das estratégias e programas que a cidade precisa adotar. Além disso, dispor de informação sistemática e atualizada nessa área (em especial o número de jovens em privação de liberdade) é um instrumento poderoso para os Conselhos verificarem se o ECA está sendo cumprido. Um número grande de infratores privados de liberdade pode sugerir a existência de situações ilegais ou ilegítimas.

## 9. A Resposta do Excluído

O ato infracional não pode ser entendido, exclusivamente, como resultado de uma ação individual, de uma patologia ou problema do adolescente. A intensidade e a forma como a criminalidade se expressa depende do modo como a sociedade está estruturada e, inclusive, do modo como se organiza para controlar e reprimir as infrações. Quanto mais ela se organiza de forma violenta e repressiva, mais provável será a produção de respostas sociais e individuais também de caráter violento. Quanto mais se criam espaços de diálogo para a resolução dos conflitos, menos chance haverá de eclosão de situações violentas.

9. 1 Em geral, os internos de Febens ganham as páginas dos jornais quando fogem, quando ateam fogo aos prédios, quando denunciam o alto grau de violência e de exclusão em que se encontram.

Enquanto continuarmos propondo aos jovens o encarceramento ou o afastamento, seguiremos contribuindo com a eclosão de rebeliões, com os incêndios dos internatos. Afinal, esta é a única forma de falar e de se fazer ouvir de quem está tão excluído, de quem não é reconhecido como tendo algum direito.

9. 2 Garantir o cumprimento dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei e combater as formas violentas de lidar com esse problema é contribuir para a diminuição da delinquência.

A redução da maioria penal para 16 anos é uma resposta de caráter apenas repressivo que não resolve as causas do aparecimento do comportamento infracional, além de contrariar a Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

9. 3 O ECA propõe a internação apenas quando não houver outra medida mais adequada e prevê uma variedade de medidas sócio-educativas que, combinadas entre si, permitem uma abordagem que atende tanto às necessidades de segurança pública quanto as de crescimento e desenvolvimento do próprio jovem.

## 10. O Direito da Rebeldia

Contestação dos valores e normas sociais não é necessariamente ato infracional. Geralmente faz parte do processo de amadurecimento do adolescente. Evitar penalizar e criminalizar comportamentos de rebeldia e agressividade que não causem prejuízos ao próprio adolescente e nem aos demais significa evitar que se desencadeie um processo de marginalização que pode contribuir para o início de uma conduta delinqüente.

10. 1 O ECA é taxativo em considerar que infração é o que está previsto pela lei, evitando que atitudes de agressividade e rebeldia (frequentes na adolescência) sejam passíveis de controle pelo aparelho jurídico.

## 10. 2 Entre especialistas, é opinião dominante que classificar um jovem de delinqüente ou desviante geralmente favorece o desenvolvimento do comportamento indesejado.

A intolerância para com a juventude e a transformação da condição de jovem em sinal incriminador aumenta sua marginalização. Os educadores e os que trabalham com adolescentes devem evitar tratar como um problema de delinqüência o aparecimento de comportamentos contestatórios ou agressivos.

### APRENDENDO COM A EXPERIÊNCIA

A morosidade do judiciário produz um enorme descrédito com a Justiça. Em Porto Alegre (SP), um projeto inovador voltado para o adolescente faz a Justiça funcionar com eficiência e rapidez.

#### A - Justiça instantânea

Uma ação conjunta do Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público e Defensoria Pública e Delegacia Especializada no Atendimento ao Adolescente -Dipame instituiu, em outubro de 1993, a Justiça Instantânea, em atenção ao adolescente autor de infração. Trata-se da execução de todos os procedimentos necessários à responsabilização do adolescente (ocorrência, apuração do ato, inquérito, julgamento e sentença) no mesmo dia do cometimento da infração, através do trabalho articulado entre delegacia e juizado (exceção a casos mais graves que venham a exigir elaboração de parecer técnico, trabalho de investigação ou laudos de outros setores, como o IML).

Dois grandes aprendizados já podem ser tirados desta experiência, apesar de sua criação recente.

- A melhor forma de evitar a impunidade e diminuir a prática de infrações entre os adolescentes é levar agilidade e eficiência ao funcionamento da Justiça, aliadas ao estrito cumprimento do ECA (garantia de direitos e adequada utilização da medida sócio-educativa).
- A partir da vontade política de implementação do ECA, da disposição em romper com o imobilismo e de experimentar coletivamente novas formas de trabalho é possível promover soluções criativas e resolutivas na área de atenção ao adolescente autor de ato infracional.

#### B - Começar do zero

Antes de colocar o projeto em funcionamento, foi necessário zerar todos os processos relativos a adolescentes infratores, organizando um amplo mutirão no cartório. A idéia era não ficar amarrado a uma infinidade de processos antigos que impediam o rápido atendimento dos casos do momento, prioridade do projeto. Todos os funcionários que sabiam ler participaram do mutirão. De 25. 000 processos restaram 5. 000, depois de diversas rodadas para clarificação dos critérios de arquivamento e de manutenção. Ao mesmo tempo, o juizado constituiu uma equipe técnica para pensar e sugerir novas formas de atuação que contemplassem o disposto no ECA. O grupo teve plena liberdade

para discutir com o juiz tais mudanças, garantindo a democratização na tomada de decisões. Houve também um reordenamento da estrutura e dos objetivos do trabalho:

- Aumentando o número de juizes e de varas (de um para três).
- Enxugando os setores administrativos.
- Ampliando o trabalho de campo das equipes técnicas para acompanhar a execução das medidas.

### C - Agilidade e eficiência

A lentidão do trabalho do judiciário trazia um enorme descrédito para a Justiça, especialmente entre a opinião pública e a polícia. O discurso do "que adianta apreender o adolescente num dia se no dia seguinte ele está na rua?" era uma constante. A instantaneidade da Justiça resgata este crédito e conseqüentemente contribui para evitar o aparecimento de formas ilegais e ilegítimas de resolução do problema: justiceiros, extermínios etc. Além disso, a agilidade no atendimento de todos os atos infracionais no âmbito da lei e do Poder Judiciário produz mudanças significativas também para os adolescentes.

- A proximidade entre o ato infracional e o julgamento fortalece a responsabilização e conseqüentemente a eficácia da medida. O atendimento imediato evita que a passagem do tempo atue como fator de desresponsabilização do adolescente.
- O atendimento imediato a todo ato infracional ajuda a evitar uma possível trajetória de marginalização. "É muito raro um jovem começar sua história infracional de forma violenta ou grave" juiz Marcel Hope).
- O atendimento igualitário (ou universal) no âmbito jurídico contribui para desfazer a ligação pobreza-criminalidade, na medida em que amplia o perfil do infrator. Adolescentes de classe média e alta passam pelos mesmos procedimentos.
- O reconhecimento de seus direitos de cidadania (em especial o julgamento com direito à defesa) tem reflexo direto no trabalho sócio-educativo. A clareza e visibilidade do processo legal produz no adolescente um maior sentimento de justiça e diminui as desconfianças nas ações e na medida a ele propostas.

#### **Tais conclusões se apóiam nos seguintes fatos concretos:**

- Redução em 45% no número de ocorrências policiais envolvendo adolescentes após implantação da Justiça Instantânea.
- Diminuição no número de reincidências, após aplicação e execução de medida sócio-educativa (dados estatísticos ainda não-disponíveis neste momento). A experiência de acompanhamento da medida de prestação de serviços à comunidade aponta uma reincidência entre 58 adolescentes no ano de 1993.
- Nenhum motim ou levante na Febem (medida de internação) no período, podendo indicar que o processo legal contribui para que o adolescente aceite o cumprimento da medida (esta hipótese merece ser melhor investigada).

### D - Articulação e soluções criativas

Uma iniciativa fundamental para o sucesso da experiência foi incentivar o relacionamento e a cooperação entre o juizado e as entidades ligadas ao atendimento da infância/adolescência: Dipame, Febem, FCBIA e outras. No início, o Juizado enfrentou (e teve de resolver) dois grandes problemas: a burocracia e a desarticulação entre os setores envolvidos no atendimento ao adolescente infrator. As reuniões e o próprio trabalho conjunto permitiu que se desfizessem as posições cristalizadas, preconceitos e corporativismos. O juiz saiu do seu castelo para dar plantão na delegacia. A delegacia perdeu suas grades e celas para criar um clima de respeito condizente à alguém em desenvolvimento, como o adolescente.

A Dipame tem hoje uma sala de audiências onde o juiz despacha todas as tardes. As conversas entre os setores implicados resultou no estabelecimento de critérios de confiança e numa concepção de trabalho articulado: ninguém se sobrepõe a ninguém, mas cada um faz o que sabe e lhe compete da melhor forma possível. A imagem é de uma "corrida de revezamento".

#### **Várias soluções criativas resultaram desse trabalho coletivo:**

- Informatização do juizado para integrar e dar agilidade aos diferentes setores (cartório, sala de audiências, equipes técnicas).
- Passagem do adolescente pelo Instituto Médico Legal-IML como rotina, o que garante que toda violência seja registrada e apurada. Só esta providência já coíbe possíveis violências e garante direitos.
- Definição clara do andamento do processo e das atribuições e tarefas dos diferentes setores do Juizado da Infância e da Juventude. O conjunto dos funcionários foi envolvido na realização destas tarefas, através de capacitação e treinamento e de reuniões constantes de avaliação e planejamento.

#### **Houve mais um resultado notável neste projeto - a simplificação dos procedimentos na fase de inquérito e eliminação da burocratização no atendimento:**

- A imensidão de páginas do inquérito policial e a conseqüente "pilha" de inquéritos que se acumulavam sem solução deu lugar a registros sucintos, mas com informações suficientes para a decisão do juiz (caracterizando autoria, tipo e circunstâncias da infração).
- Os implicados são ouvidos em separado e simultaneamente, garantindo a privacidade e evitando constrangimentos. Assim, agiliza-se também o inquérito: nos tradicionais, as pessoas são ouvidas uma após a outra e todos aguardam para assinar no final. Ouvir o adolescente afastado do responsável por sua apreensão facilita também a denúncia de eventuais ilegalidades ou violências durante a apreensão ou transporte.
- Todos são ouvidos no mesmo dia. A regra é não burocratizar: se estão ali os envolvidos, atende-se prontamente. (Exceção para alguns casos que podem exigir retomo após execução de outros procedimentos).

#### **E - Pondo a nu**

A agilização da justiça tornou explícita a escassez de programas de proteção e de

assistência no município. Prova disso é a inexistência de unidades de internação em diferentes regiões do estado, fazendo com que o adolescente do interior sofra uma espécie de exílio (em geral é encaminhado para a capital). A regionalização do atendimento, portanto, precisa ser priorizada pelo juizado. É importante, inclusive, respeitar as características culturais da região de origem do adolescente.

Também ficou evidente a necessidade de se pensar em alternativas no acompanhamento do adolescente com ato infracional leve. Embora não precise de internação, muitos não encontram na família apoio para o trabalho sócio-educativo. O abrigo, como medida de proteção, nem sempre garante o controle necessário ao adolescente. Na repetição do ato infracional, ele acaba sendo um sério candidato à privação de liberdade.

Este acúmulo de falhas indica a necessidade de programas destinados ao adolescente e de abrigos condizentes com as características da população atendida. E isto só será possível com

o envolvimento de setores do Poder Executivo na criação de programas sócio-educativos dirigidos aos jovens.

### **Depoimentos cedidos por:**

Dr. Marcel Esquivel Hoppe (juiz de Direito); Estela Maris Simon (delegada de polícia) e Enio Fernando Felzke (médico psiquiatra).

### **Para obter mais informações, entre em contato com:**

- Juizado da Infância e da Juventude  
Fórum Central de Porto Alegre  
R. Celeste Gobalto, 10  
Porto Alegre-RS  
Fone: (051) 224-7377
- Dipame  
Endereço: Av. Padre Cacique, 1372  
Porto Alegre-RS  
Fone: (051) 233-6255

## **A LEI GARANTE**

### **1. Constituição Federal**

Capítulo I, Artigo 5º, LIV, LXI, LXII - Sobre procedimentos legais para a privação da liberdade

Capítulo VII, Artigo 228 - Sobre a inimputabilidade dos menores de 18 anos

### **2. Estatuto da Criança e do Adolescente**

Artigos 106 a 109 - Dos direitos do autor de ato infracional

Artigos 110 a 111 - Das garantias processuais

Artigos 112 a 125 - Das medidas sócio-educativas  
Artigos 171 a 190 - Da apuração do ato infracional

## **PARA SABER MAIS**

### Bibliografia

- Juizado da Infância e da Juventude de Porto Alegre - O Estatuto Passado a Limpo, Edição Revista de Jurisprudência, Porto Alegre, 1992.
- MENDEZ, Emílio Garcia. Adolescentes Infratores Graves: Sistema de Justiça e Política de Atendimento em: A Criança no Brasil Hoje. Desafio para o Terceiro Milênio, Org. Rizzini, Irene. Ed. Universitária Santa Úrsula, Rio de Janeiro, 1993.
- Ministério da Ação Social/CBIA. O Adolescente e o Ato Infracional: Novo Cenário/Novos Atores. Cadernos CBIA nº 3, Rio de Janeiro, Mar-Abr/92.
- ONU. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude. Regras de Beijing, Nov/ 85.
- Regras Mínimas das Nações Unidas Para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade. Nov/ 90.
- Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil. Diretrizes de Riad. Nov/ 90.
- Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência ao Menor e à Família-Sitraemfa/CBIA- SP. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Questão do Delito. Cadernos Populares nº 3, Fev/ 91.
- O Estatuto da Criança e do Adolescente e as Medidas Sócio-educativas. Cadernos Populares nº 5, Dez/1991.
- O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Justiça da Infância e da Juventude. Cadernos Populares nº 6, Jul/ 91
- TEIXEIRA, Maria de Lourdes T. Liberdade Assistida: Uma Polêmica em Aberto. Série Defesa dos Direitos nº 1, IEE/PUC-SP e CBIA-SP, Fev/ 94.

### <sup>8</sup>CAPÍTULO 10 - Fundos Municipais

## **COMO IMPLANTAR E ADMINISTRAR OS FUNDOS MUNICIPAIS**

O que é um orçamento público? Como ele é feito? Até pouco tempo atrás, estas eram questões que dificilmente interessariam à maioria da população, alijada de qualquer tipo de participação na formulação de políticas públicas. No entanto, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 e especialmente do Estatuto da Criança e do Adolescente, o emprego do dinheiro público passou a ser um assunto da comunidade.

Trabalhando com a concepção de planejamento participativo, a proposta institucional desenhada se sustenta na participação concreta das comunidades através de uma instância democrática e constitucionalmente garantida, que é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Embora longe de ser um trabalho definitivo, este texto pretende oferecer subsídios para que

os membros dos Conselhos Municipais e a própria comunidade local tenham noções do que é e como é elaborado o orçamento público municipal e de como a gestão do fundo municipal interfere nele. Mas principalmente queremos deixar claro o papel do Conselho Municipal na formulação da política local dos direitos, na administração do fundo e no exercício do controle social.

A participação conjunta de governo e sociedade na definição do que interessa à comunidade acontece em vários momentos:

- Regulamentação do Fundo Municipal.
- Elaboração do diagnóstico da situação local de crianças, adolescentes e famílias.
- Formulação da política local e do plano de ação.
- Discussão da proposta orçamentária anual e definição do plano de aplicação dos recursos do fundo.
- Controle social exercido de forma concreta, o que significa o acompanhamento e fiscalização da execução da política local e a avaliação de resultados.

Vamos agora explicar do que trata a nova legislação e o que acontece em cada um desses momentos.

## **INFORMAÇÕES BÁSICAS / AUXILIARES**

### **1. O que mudou com o ECA?**

O atendimento dos direitos fundamentais da criança e do adolescente é assegurado pelo ECA em seus dois livros. No Livro I, cujas determinações têm um caráter geral, o Estatuto define princípios e diretrizes para a formulação de política voltada para a atenção dos direitos dos mais, jovens nos três níveis da Federação, garantindo-lhes um tratamento com dignidade e respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

O atendimento dos direitos fundamentais se realiza através das políticas sociais e assistenciais, o que significa acesso garantido à educação, saúde, esporte, lazer, recreação, profissionalização etc. Também ficam asseguradas as condições mínimas de bem-estar e dignidade àqueles que estão, de forma momentânea ou permanente, vulnerabilizados e, portanto, desassistidos em suas necessidades básicas.

A Lei Orgânica da Assistência Social, ao reforçar esse tipo de atenção, prioriza o atendimento à família, ao idoso, à pessoa portadora de deficiência, à gestante, à criança e ao adolescente, desde que comprovadamente em situação de pobreza, nos limites por ela fixados.

No Livro II, que trata de situações específicas, o ECA dá um passo adiante ao prever as situações de proteção especial e de garantia dos direitos, atendidas pela oferta de serviços especiais.

- Proteção especial: acontece por meio da ação social especializada, dirigida a pessoas e grupos que se encontram em circunstâncias especialmente difíceis, ou seja, em condição de vulnerabilidade tal que as coloque em situação de risco social e pessoal.
- Garantia dos direitos: mecanismos sociais e jurídicos asseguram o cumprimento dos direitos humanos fundamentais; e também que as conquistas em favor dos

mais jovens na Constituição (exemplo: 25% do orçamento para educação), no ECA e especialmente na Lei Municipal sejam colocadas em prática. Dentro desta filosofia, o Livro II do ECA é bem claro ao estabelecer as diretrizes básicas de sua política de atendimento de direitos da criança e do adolescente e as linhas de ação correspondentes. Uma a uma, elas são detalhadas no Estatuto.

### 1. 1 Diretrizes básicas da política de atendimento.

- Municipalização do atendimento.
- Criação de Conselhos (municipais, estaduais e nacional).
- Criação e manutenção de programas específicos, obedecendo ao princípio da descentralização político-administrativa.
- Manutenção de fundos (municipais, estaduais e nacional) vinculados aos respectivos Conselhos.
- Integração operacional dos órgãos envolvidos no atendimento de adolescente a quem se atribui autoria de infração. O funcionamento deve acontecer de preferência em um mesmo local.
- Mobilização da opinião pública tendo em vista ser indispensável a participação dos diversos segmentos da sociedade para o êxito desta política.

### 1. 2 Linhas de ação da política de atendimento

- Políticas sociais básicas.
- Políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para quem necessita.
- Serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão.
- Serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos.
- Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

### 1. 3 Entidades e programas

As entidades e programas de atendimento citados devem atuar, de acordo com a política local, nas seguintes áreas:

- Orientação e apoio sócio-familiar.
- Apoio sócio-educativo em meio aberto.
- Colocação familiar.
- Abrigo.
- Liberdade assistida.
- Semiliberdade.
- Internação.

Fica estabelecida, de acordo com a lei, a obrigatoriedade da inscrição das entidades governamentais e não-governamentais (assim como seus respectivos programas, que devem

especificar os regimes de atendimento) junto ao Conselho Municipal, que comunicará o Conselho Tutelar e a autoridade judiciária. A finalidade desta determinação é dar uniformidade e integração à política local, racionalizando e fiscalizando as ações de atendimento. Por outro lado, todo o atendimento prestado pela ação social especializada deve dar-se articuladamente com as políticas sociais básicas e assistenciais, de forma a facilitar para o atendido o restabelecimento de uma normalidade na sua convivência familiar e comunitária.

## 2. O que é o Conselho de Direitos e qual seu papel?

O Conselho de Direitos é uma instância pública de participação democrática garantida pela Constituição, destituído de personalidade jurídica e com caráter eminentemente político. Trata-se de um órgão deliberativo e controlador das ações em todos os níveis. Nele está assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais. As atribuições fundamentais do Conselho são:

- Formular a política local dos direitos da criança e do adolescente.
- Controlar politicamente as ações em âmbito local.
- Fixar os critérios para aplicação dos recursos do fundo.
- Fiscalizar o cumprimento dos direitos e a aplicação dos recursos relativos à criança e ao adolescente.

O Conselho de Direitos pode desempenhar ainda um papel consultivo e de assessoramento do Poder Executivo.

## 3. O que o Fundo tem a ver com o Orçamento Municipal?

Sociedade e governo devem atuar em conjunto, segundo as diretrizes ECA, na formulação do Plano de Ação, na discussão da proposta orçamentária anual e na definição dos recursos do Fundo Municipal. O Plano de Ação deverá expressar as prioridades estabelecidas pela política local e fixar sistemática de acompanhamento e avaliação dos resultados dos programas e serviços de atendimento, tanto públicos quanto privados.

O objetivo deste acompanhamento é reavaliar a política local, otimizar os recursos aplicados e obter eficácia dos serviços sociais ofertados. O Plano de Aplicação dos recursos do Fundo Municipal, por outro lado, representa tão somente a execução financeira da política e deve ser definido após a aprovação do Plano de Ação Municipal pelo Legislativo local.

### QUADRO A

<i>CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE</i>		
<b>Política Municipal dos Direitos</b>		
Plano de Ação Municipal	Orçamento Público Municipal	Políticas sociais básicas e assistenciais Proteção integral ECA - livro I
Lei de Orçamento Municipal (Anual)	Fundo Plano de Aplicação	Proteção especial e garantia dos direitos ECA - livro II

O Quadro A ajudará a visualizar a divisão de competências e tarefas no âmbito municipal, de acordo com as diretrizes do ECA. O Plano de Ação Municipal deve estar contido na Lei de Orçamento aprovada pelo Legislativo. O orçamento público contemplará as políticas sociais básicas e assistenciais (educação, saúde, trabalho, assistência social) conforme dispõe o ECA em seu Livro 1. É a chamada proteção integral, em relação à qual o Conselho tem um papel fiscalizador e de cobrança para garantir que os direitos sejam atendidos. Quanto ao Fundo, também fará parte do orçamento através do Plano de Ação aprovado pelo Legislativo, limitando-se ao que estabelece o Livro 11 do ECA, no que diz respeito à Proteção Especial e a Garantia dos Direitos. Uma vez aprovado o orçamento, o Conselho deliberará sobre o Plano de Aplicação.

#### 4. Para que serve o Fundo?

De acordo com o que propõe o ECA, o Fundo de Direitos caracteriza-se como mecanismo de gestão de recursos financeiros e de outras naturezas, destinados à execução de programas e projetos especiais de instituições públicas e privadas de atenção aos direitos dos mais jovens em situação especial. O Fundo é destituído de personalidade jurídica e existe com o propósito de captar recursos de várias fontes para garantir a execução da política local dos Direitos da Criança e do Adolescente. Recursos que passam a integrar o orçamento do Poder Executivo.

#### 5. Como funciona o Fundo?

A criação dos Fundos obedece à Lei nº 4.320/64. Portanto, o decreto de sua regulamentação precisa obedecer às principais diretrizes da lei, que são:

5.1 Fundos especiais são aqueles que resultam de receitas específicas e vinculadas por lei à realização de determinados objetivos ou serviços, a partir da adoção de normas próprias de aplicação.

Estas normas de aplicação devem ser estabelecidas pelo Conselho dos Direitos de acordo com a política local e regulamentadas através de decretos do Poder Executivo.

5. 2 O orçamento do Fundo deve estar previsto na Lei de Orçamento e, a qualquer tempo, por meio de créditos adicionais, o Poder Executivo poderá suplementá-lo.

5. 3 O saldo positivo do Fundo apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a seu crédito.

Esta disposição não deve prejudicar a previsão orçamentária para o exercício seguinte, que será feita independentemente da existência de saldo positivo. É fundamental garantir recursos para a execução da política.

5. 4 Mesmo que a lei que institui o Fundo determine normas diferentes de controle, prestação e tomada de contas, ele estará sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Isto torna claro o caráter público do Fundo, cujas contas devem ser apresentadas pelo Executivo à análise do Legislativo e do Tribunal de Contas, independentemente do controle exercido pelo Conselho.

5. 5 O recolhimento de todas as receitas deve obedecer ao princípio de unidade de tesouraria, sendo proibido dividi-las para criação de caixas especiais.

Com base nestas exigências legais, é preciso ressaltar:

5. 6 Cabe à Contadoria municipal a orientação e o controle da escrituração dos fatos relativos à administração dos Fundos de Direitos, conforme normas próprias constantes na Lei que criou e no Decreto que o regulamentou e que definem o papel controlador e fiscalizador do Conselho de Direitos.

5. 7 À parte o papel controlador do Conselho, ele não pode deixar de submeter-se às regras gerais da administração pública e deve prestar contas ao Poder Legislativo.

5. 8 A abertura de conta bancária especial em banco oficial para depósito de doações e movimentação dos recursos do Fundo, no intuito de garantir transparência e controle adequado, não contradiz o princípio de unidade de tesouraria, uma vez que essas importâncias integram orçamento do município e estão submetidas ao sistema público de contabilidade, de controle de tomada de contas.

5. 9 A movimentação da conta bancária somente poderá ser feita de acordo com calendário e critérios fixados no plano de aplicação estabelecido pelo Conselho de Direitos.

5. 10 O depósito de doações na conta do Fundo deve ser feito por meio de recibo em três vias, ficando uma via para o doador como comprovante à Receita Federal, uma via com o Conselho para controle e outra, juntamente com o comprovante de depósito bancário, para a contabilidade da prefeitura com a finalidade de comprovar a origem da receita.

O CGC a ser utilizado deve ser o da prefeitura, uma vez que o Conselho não é um órgão autônomo ou entidade com personalidade jurídica própria.

6. Que cuidados o Conselho deve tomar?

6. 1 Este exercício de participação democrática exige necessariamente transparência, pois se trata da utilização do dinheiro dos contribuintes.

**Para tanto, o Conselho de Direitos deve abrir-se para a comunidade local, mantendo reuniões constantes com organizações locais como:**

- Associações de moradores.
- Sindicatos de trabalhadores e patronais.
- Associações profissionais.
- Igrejas.
- Organizações da juventude, como grêmios estudantis ou desportivos.
- Instituições acadêmicas etc.

**Nestes contatos, o Conselho precisa envolvê-los nas questões que dizem respeito à comunidade:**

- Discutindo e tomando públicas suas resoluções.
- Prestando conta de suas atividades.
- Trazendo para seu interior as demandas da comunidade local e dos próprios usuários do sistema de proteção dos direitos preconizados pelo ECA.

6. 2 O Poder Executivo municipal deve também abrir-se, discutindo com a população, de forma transparente, o orçamento municipal e as prioridades locais tanto no meio urbano quanto na zona rural.

Somente quando a comunidade toma conhecimento da arrecadação do município e de quanto este pode gastar é que poderá deliberar sobre como e em que utilizar os recursos financeiros disponíveis.

**Agindo assim, obter-se-á:**

- Racionalização da aplicação dos recursos públicos.
- Incorporação dos bens e serviços pela comunidade.
- Otimização e melhores resultados.
- Maior desenvolvimento local.

6.3 Para o desempenho de suas atividades, o Poder Executivo proverá o Conselho Municipal de Direitos de toda a infra-estrutura material e de pessoal para implantação de sua Secretaria Executiva, uma vez que os recursos do Fundo não podem ser utilizados para fins diferentes daqueles aos quais se destinam.

A Secretaria Executiva poderá estar vinculada a uma secretaria municipal de Ação Social, fundação pública, autarquia ou outro órgão similar responsável.

#### 7. Quais são as atribuições do Conselho na gestão do Fundo?

- Promover e coordenar a realização de um diagnóstico da situação local de crianças e adolescentes.
- Formular e controlar a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Estabelecer os parâmetros técnicos e as diretrizes para aplicação dos recursos do Fundo.
- Elaborar o Plano de Ação Municipal de Direitos, bem como, após a aprovação do orçamento do município, preparar o Plano de Aplicação dos recursos do Fundo.
- Acompanhar a implementação do Plano de Ação Municipal, com programas e projetos a serem custeados pelo Fundo, assim como a execução do respectivo orçamento.
- Acompanhar e avaliar o desempenho e os resultados financeiros do Fundo.
- Requisitar, a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento, ao controle e à avaliação das atividades a cargo do Fundo.
- Solicitar ao Poder Executivo estudos ou pareceres sobre matérias de interesse da política local dos direitos, bem como constituir comissões de assessoramento ou grupos técnicos para tratar de assuntos específicos, sempre e quando julgar necessário.
- Analisar e aprovar os balancetes mensais e o balanço anual do Fundo (este acompanhado de parecer de auditoria).
- Promover a realização de auditoria independente, sempre e quando julgar necessário.
- Adotar as providências cabíveis para a correção de fatos e atos do Poder Executivo que prejudiquem o desempenho e o cumprimento da finalidade e destinação dos recursos do Fundo.
- Mobilizar a opinião pública para que exerça participação em dois níveis: no planejamento, execução e controle das ações; e no acompanhamento do processo de discussão e execução do orçamento da Política Municipal de Direitos.
- Publicar no periódico de maior circulação do município ou do estado, ou afixar em locais de fácil acesso à comunidade (sindicatos, associações, igrejas) todas as resoluções do CMDCA referentes ao Fundo.
- Fiscalizar regularmente os programas desenvolvidos com recursos do Fundo, requisitando auditoria do Poder Executivo sempre que necessário. A lei também prevê que cabe ao Ministério Público local determinar a forma de fiscalização da aplicação das doações pelo Fundo Municipal. Entretanto, o papel fiscalizador

delegado ao MP não deve restringir-se à aplicação dos incentivos, mas alcançar todos os recursos do Fundo.

- Responsabilizar-se por outras disposições que, porventura, venham a ser estabelecidas.

## 8. Como e onde o Conselho captará recursos?

8. 1 Na composição dos Fundos vinculados aos Conselhos de Direitos é fundamental que os Conselhos locais, ao elaborarem o Plano da Ação Municipal, já prevejam estratégia de captação de recursos.

Esta estratégia deve ter em vista, em primeiro lugar, a mobilização da opinião pública. Isto quer dizer que, usando de criatividade, o Conselho precisa mobilizar a comunidade no sentido da defesa dos direitos das crianças e adolescentes e na organização de campanhas locais para angariar recursos para os Fundos Municipais.

Esta mobilização deve, necessariamente, envolver o empresariado local, sindicatos de contabilistas, sindicatos patronais e de trabalhadores e outras forças vivas de cada localidade. O Departamento da Receita Federal de cada estado poderá fornecer relação dos maiores contribuintes do município.

8. 2 Em segundo lugar, é fundamental que o Conselho elabore relação dos órgãos federais e estaduais que atuam na linha de cooperação técnico-financeira, assim como de organismos estrangeiros e internacionais que financiam programas de desenvolvimento na área social.

Entre outras, podem ajudar instituições como:

- CBIA ou LBA.
- Secretaria Estadual da Criança e da Família ou órgão similar responsável pela política da área.
- Embaixadas ou Consulados.
- Unicef.
- UNFPA.
- PNUD.
- Organização dos Estados Americanos/OEA.
- Organização Mundial de Saúde/OMS e Organização Pan-Americana de Saúde/OPAS.
- Organizações não-governamentais privadas, nacionais e internacionais.

Em qualquer dos casos, é fundamental que o Conselho já tenha o Plano de Ação Municipal elaborado, sem o qual terá dificuldade em conseguir apoio tanto interno quanto externo. Com relação às transferências dos governos estaduais e da União para os municípios, será indispensável que os Conselhos se articulem com o Poder Executivo local para encontrar a ocasião adequada de buscar financiamento junto a esses organismos. O momento para garantir espaço de negociação é o da elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte. No caso da União, ocorre anualmente entre maio e junho. Não se pode esquecer que, implantados os Fundos (nacional, estadual e municipal), o repasse será feito

diretamente de fundo para fundo.

No que diz respeito à dotação orçamentária das Prefeituras, o Conselho, enquanto coordenador do Plano de Ação Municipal, deverá participar e acompanhar todo o processo de discussão do Orçamento do Município, desde a elaboração pelo Executivo até a sua aprovação pelo Legislativo. Cabe ressaltar que os prazos do Executivo e Legislativo municipais, no que tange à proposta orçamentária, estão estabelecidos na Lei Orgânica Municipal.

#### 9. Quais fontes de recursos podem constituir o Fundo?

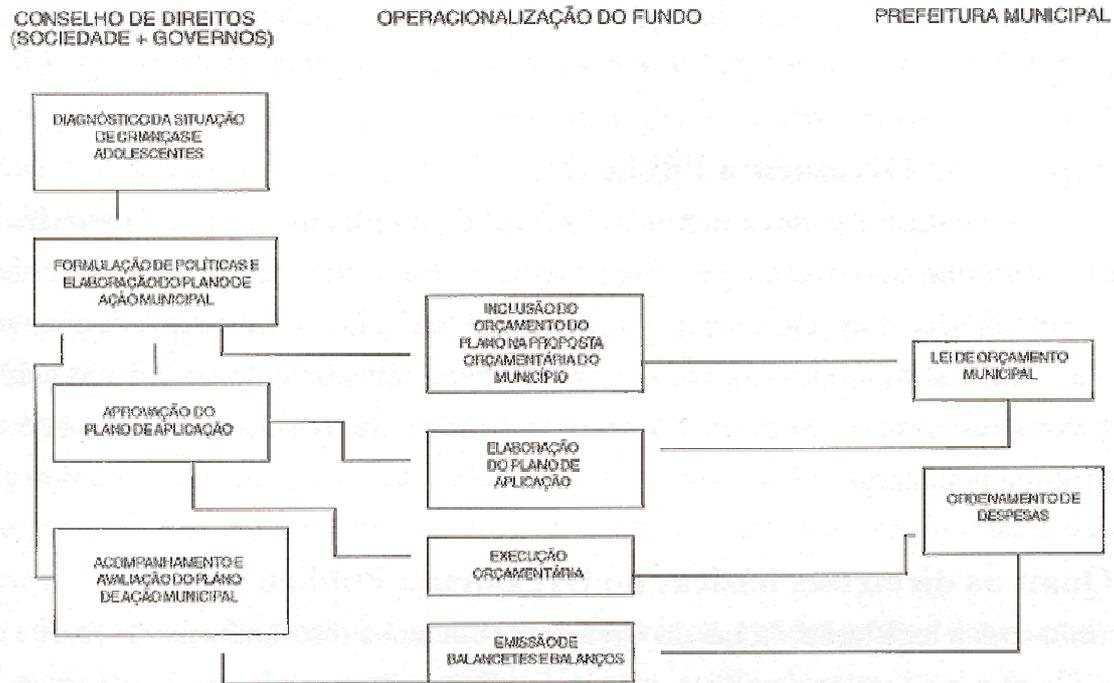
- Transferências dos governos estaduais e da União.
- Transferências internacionais.
- Dotações orçamentárias do Executivo municipal ou estadual.
- Multas decorrentes de condenações em ações cíveis ou de imposições de penalidades administrativas.
- Doações de pessoas físicas ou jurídicas, incentivadas ou não.
- Doações de governos e organismos estrangeiros e internacionais.
- Receita de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação em vigor.
- Outros recursos que lhe forem destinados.

#### **Pontos que merecem atenção na busca de recursos:**

- Não há impedimento para o contribuinte fazer doação a entidade específica. Neste caso, entretanto, ele não terá direito a desconto no imposto de renda.
- Para evitar irregularidades de qualquer ordem no atendimento e manter a boa qualidade dos serviços, as entidades (e seus programas de atendimento) devem submeter-se, por lei, ao controle e fiscalização do Conselho Municipal, do Conselho Tutelar e do juiz da Infância e da Juventude.
- As doações das pessoas físicas aos Fundos estão regulamentadas em 10% do imposto devido, enquanto as das pessoas jurídicas estão limitadas em 1% da renda tributada pelo lucro real. Como o decreto é ato arbitrário do Presidente da República, este percentual poderá ser alterado anualmente. Seria mais seguro e estável que os percentuais fossem fixados por lei.
- O decreto nº 1.096 de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a gestão e administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, já viabiliza a transferência de recursos deste para os fundos estaduais e municipais, na forma de sua regulamentação pelo Conanda.

#### 10. Como organizar as funções de gestão e participação do Fundo?

De acordo com o fluxograma ao lado, estes são os passos principais, apresentados em seqüência:



- A primeira providência do Conselho Municipal no que se refere à política local deve ser a de identificar a situação das crianças e adolescentes do município tanto no meio urbano quanto na zona rural. É o que se denomina de diagnóstico.
- O diagnóstico possibilitará a formulação da política local e a elaboração do Plano de Ação com o estabelecimento de prioridades, metas e custos.
- Inclusão do Plano de Ação na proposta orçamentária do município a ser encaminhada ao Legislativo.
- Aprovado pelo Legislativo, o Plano de Ação transforma-se em Lei do Orçamento Municipal.
- Após a transformação em lei, o Executivo elabora, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho, o Plano de Aplicação com a relação das entidades de atendimento e respectivos programas e um cronograma de liberação dos recursos do Fundo.
- O Plano de Aplicação é submetido a deliberação do Conselho e, uma vez aprovado, é encaminhado à execução orçamentária pelo órgão responsável pela execução da política local.
- A execução orçamentária se dá através do ordenamento de despesas, em três estágios: empenho; liquidação; e pagamento. De acordo com a lei, estes são atos exclusivos do Executivo, portanto, oficiais.
- Toda esta movimentação, assim como a respectiva avaliação de resultados dos programas, deve ser encaminhada ao Conselho local na forma de relatórios, balancetes e balanço anual.
- Estes levantamentos servirão para que o Conselho possa avaliar e reformular a política local, assim como elaborar o Plano de Ação para o exercício seguinte,

com novas metas e prioridades.

## 11. O que é um Orçamento Público?

O orçamento público é o documento que consolida os planos físico e financeiro e o programa de trabalho do governo para cada exercício. Ele estima os recursos arrecadados anualmente para financiar, também anualmente, a despesa fixada para a execução dos programas de trabalho da administração pública. Os Fundos são parte integrante do orçamento público. Embora sujeitos a normas específicas de controle e aplicação, eles obrigatoriamente obedecem a programação orçamentária.

## 12. Quais as diretrizes básicas do Orçamento Público?

De acordo com a legislação, "a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade" (Lei nº 4.320/64, artigo 2º).

### **Vejamos do que se trata:**

- **Unidade.** Todas as receitas e despesas da gestão econômica do governo devem estar reunidas em um único documento, evitando-se assim pluralidade orçamentária. Mesmo que o orçamento dos órgãos da administração indireta tenham sua própria unidade, esta deverá ser consolidada dentro da proposta de Lei Orçamentária, como determina a Constituição Federal. O orçamento do Fundo, portanto, precisa submeter-se a este princípio legal, não se constituindo em um "caixa dois" à parte do orçamento.
- **Universalidade.** Por este princípio, todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, impedidas quaisquer deduções. É também denominado de princípio do orçamento bruto.
- **Anualidade.** Determina a periodicidade orçamentária, estabelecendo que a autorização para a arrecadação da receita e sua aplicação na despesa deve corresponder a um período anual, ou seja, o orçamento do Fundo, integrante do orçamento global, deve ter a mesma periodicidade.

### **Além destes princípios há que se considerar um outro:**

- **Exclusividade.** Também previsto pela Constituição Federal, estabelece que "a Lei Orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da Lei". Como parte do orçamento, o Fundo deve ser regulamentado dentro dos princípios citados, especificando a previsão de receita e despesas.

## 13. Qual a diferença entre orçamento e orçamento-programa?

O orçamento-programa é uma técnica de elaboração orçamentária que se distingue dos orçamentos convencionais por permitir, a uma simples análise, a determinação da natureza e quantitativos dos programas da administração pública, destacando os recursos a eles alocados. Compreende a previsão das fontes e a aplicação dos recursos necessários à execução dos objetivos governamentais, consolidados nos programas, subprogramas, projetos e atividades dos órgãos e entidades da administração direta, autarquias e fundações.

As funções, programas e subprogramas, bem como os respectivos códigos, deverão obrigatoriamente integrar os orçamentos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, repetindo, em cada nível, a mesma codificação. Vamos ver do trata cada um desses pontos:

- **Funções.** As despesas são identificadas através de grandes grupos denominados funções, que representam a ação governamental. No caso do Fundo previsto pelo ECA, a função enquadra-se no item Assistência e Previdência, código 15. As funções, por sua vez, desdobram-se em programa e subprograma.
- **Programa.** É a ordenação racional das atividades distribuídas por setores específicos, de acordo com as diretrizes da administração pública, expressando-se por um conjunto de ações integradas e com objetivos gerais, idênticos e definidos. Neste caso, conforme a classificação funcional programática, o programa ganha o código 81 - Assistência. (Ver quadros I e II e Item 14 p. 166 e 167. )
- **Subprograma.** O conceito é o mesmo de um programa, apenas com objetivos menos gerais. Em cada área de governo, serão desdobrados em projetos e atividades, estabelecidos segundo as respectivas necessidades de programação. Aqui o subprograma ganha outro código: 483X - Assistência ao Menor
- **Projeto.** É um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa. Envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo, discriminando as entidades beneficiadas, as metas e as despesas correntes ou de capital previstas. (Ver quadros. )
- **Atividade.** É um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo. (Ver quadro I. )

## QUADRO I

PROGRAMA SÓCIO-EDUCATIVO		
SUBPROGRAMA	PROJETO	AÇÕES/ATIVIDADE
Atendimento a crianças e adolescentes em situação de pobreza.	Apoio sócio-educativo a crianças e adolescentes pobres.	- Atendimento materno-infantil - Atendimento sócio-educativo e apoio familiar e comunitário dos 0 a 7 ANOS

### 14. Como entender os códigos do orçamento?

A execução do processo integrado de planejamento e orçamento levou a legislação a estabelecer um esquema de classificação que atendesse duas necessidades: de um lado, fornecer informações mais amplas sobre as programações de governo; e de outro, uniformizar a terminologia nos três níveis governamentais. Como já explicamos o que é orçamento-programa, veremos a seguir como se compõe a digitação que permitirá ao conselheiro decifrar o orçamento municipal.

A unidade orçamentária e o seu programa de trabalho são identificados nas leis orçamentárias e nos balanços, obrigatoriamente, de acordo com funções, programas, subprogramas, projetos e atividades. As unidades orçamentárias tem um código de identificação estabelecido em cada área de governo, antecedendo a codificação do programa de trabalho.

**A identificação do programa de trabalho será feita de acordo com os códigos estabelecidos em portaria ministerial, obedecendo à seguinte ordem:**

- 1° e 2° dígitos identificam a função (Quadro I).
- 3° e 4° dígitos identificam o programa (Quadro II).
- 5°, 6°, 7° e 8° dígitos identificam o subprograma (Quadro II).
- O 8° dígito será 1 ou 2, conforme o que se seguir no programa de trabalho for projeto ou atividade, respectivamente.
- 9° dígito e seguintes identificam o projeto ou a atividade, conforme codificação local, separados do 80 dígito por um ponto (Quadro III).

Veja este exemplo: Código 1203-15814831 -0XX (Quadro III). O órgão responsável pela execução orçamentária e o respectivo setor são identificados hipoteticamente, no exemplo, pelos dígitos 12 e 03 (Ver Quadro III). Cada município tem a sua identificação própria, que deve ser do conhecimento dos conselheiros e dos munícipes para que todos possam

verificar os gastos de cada setor da administração pública. Quanto ao Fundo, deve seguir a mesma ordenação recomendada pela portaria ministerial de forma a ter visibilidade e possibilitar o controle por parte da comunidade. orçamento municipal.

**QUADRO II  
PROJETOS**

PROGRAMA SÓCIO-EDUCATIVO						
Projeto: Apoio sócio-educativo à crianças e adolescentes pobres						
Unidades executoras	REGIME	TIPO	Metas/Crianças e Adolescentes			
			0 a 6	7 a 11	12 a 18	Total
01 - Núcleo de Apoio Social	aberto	ONG				
02 - Casa da Criança	semi-aberto	ONG				
03 - Secr. de Ação Social (creche)	semi-aberto	OF				
04 - Fundação de Apoio Comunitário	aberto	OF				
05 - Pastoral do Menor	aberto	ONG				

**QUADRO III  
METAS POR PROGRAMAS E PROJETOS**

Programa	Projeto	Crianças e Adolescentes - Meta/Faixa Etária			
		0 a 6	7 a 11	12 a 18	Total
01 Sócio-Educativo					
02 Proteção especial					
03					
TOTAL					

**QUADRO IV  
PLANO DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS FINANCEIROS  
PREVISTOS POR PROGRAMAS E PROJETOS**

Programas de Ação	Projetos	Recursos Previstos			
		Meta: nº de crianças e adolescentes	Despesas Correntes	Despesas Capital	Total
Apoio Sócio-Educativo					
	Sub-total				
Proteção especial					
	Sub-total				
Garantia dos direitos					
	Sub-total				

### DESPESAS POR FUNÇÕES

É a seguinte a classificação institucional das despesas por funções:

CÓDIGO	FUNÇÃO	CÓDIGO	FUNÇÃO
<b>1</b>	-	-	-
<b>2</b>	-	<b>10</b>	Habituação e urbanismo
<b>3</b>	Administração e Planejamento	-	-
<b>4</b>	Agricultura	<b>13</b>	Saúde e saneamento
-	-	<b>14</b>	Trabalho
-	-	<b>15</b>	Assistência e Previdência
<b>8</b>	Educação e cultura	<b>16</b>	Transportes

Cod. Funções	Cod. Programas	Cod. Subprogramas
<b>15 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA</b>	<b>81 ASSISTÊNCIA</b>	483X Assistência ao Menor 484X Assistência ao Silvicola 485X Assistência à Velhice 486X Assistência Social e Geral