



ANAIS



III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

www.cepial.org.br
15 a 20 de julho de 2012
Curitiba - Brasil



ANAIS



III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

Eixos Temáticos:

1. INTEGRAÇÃO DAS SOCIEDADES NA AMÉRICA LATINA
2. EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO:
SUAS MÚLTIPLAS FACES
3. PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA
4. CULTURA E IDENTIDADE NA AMÉRICA LATINA
5. MEIO-AMBIENTE: QUALIDADE, CONDIÇÕES E SITUAÇÕES DE VIDA
6. CIÊNCIA E TECNOLOGIA: PRODUÇÃO, DIFUSÃO E APROPRIAÇÃO
7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL
8. MIGRAÇÕES NO CONTEXTO ATUAL: DA AUSÊNCIA DE POLÍTICAS
ÀS REAIS NECESSIDADES DOS MIGRANTES
9. MÍDIA, NOVAS TECNOLOGIAS E COMUNICAÇÃO

www.cepial.org.br
15 a 20 de julho 2012
Curitiba - Brasil

ANAIS



III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA
E EDUCAÇÃO PARA INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

Eixo 3

**“PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS,
POLÍTICA E CIDADANIA”**

www.cepial.org.br
15 a 20 de julho de 2012
Curitiba - Brasil

EIXO 3. PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA

MR3.2. Direitos Humanos e Desafios para a Democracia Latino-americana

EMENTA

Desafios atuais para os Direitos Humanos na América Latina. Gestão do conhecimento e educação na América Latina: o que (não) aprendemos de nossas experiências. Direitos Humanos: Justiça e Memória no Brasil. Direitos Humanos e Desigualdades na Globalização

Coordenador: Daniel Rubens Cenci – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – BRASIL)
Fernando Estenssoro: Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago do Chile – (USACH – CHILE)
Alain Santandreu Carpi: Consultor da Organização das Nações Unidas – (ONU - URUGUAI)
Tarson Nuñez: Universidade Federal do Rio Grande do Sul - (UFRGS- BRASIL)
Gilmar Antônio Bedin: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – BRASIL)

RESUMOS APROVADOS

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE PAZ SOCIAL E TRATAMENTO DE CONFLITOS (autor(es/as): **CHARLISE PAULA COLET GIMENEZ**)

NA ARGENTINA TANGOS, NO BRASIL TRAGÉDIAS! LÁ MATRIMÔNIO IGUALITÁRIO, AQUI UNIÃO CIVIL. (autor(es/as): **CHRISTOPHER SMITH BIGNARDI NEVES**)

A DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA PÓS-MODERNIDADE: UMA VISÃO CRÍTICA (autor(es/as): **Fátima Fagundes Barasuol Hammarström**)

CHALÉ DA CULTURA DO GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO: PARA ALÉM DO LÚDICO, ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO E PROMOÇÃO DE SAÚDE (autor(es/as): **Juliane Meira Winckler**)

O controle social na América Latina (autor(es/as): **Michele Lucas de Castro**)

UM RECORTE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES BRASILEIROS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS: PERSPECTIVAS E PROJEÇÕES (autor(es/as): **ROSEMERI TEREZINHA FERREIRA DA ROCHA**)

A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO HUMANO E LIBERDADES POLÍTICAS SEGUNDO AMARTYA SEM (autor(es/as): **Tatiana Nascimento Heim**)

IDENTIDADE CULTURAL E GLOBALIZAÇÃO: VIESES PARA UM DIREITO FUNDAMENTAL (autor(es/as): **Nathércia Cristina Manzano Magnani**)
EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: O PARADIGMA DOS DIREITOS HUMANOS NAS OBRAS DE EMMANUEL KANT, HANNAH ARENT E NORBERTO BOBBIO. (autor(es/as): **Igor Sulaiman Said Felício Borck**)

MR3.3. Política, Cidadania e Democracia na América Latina

EMENTA

No atual processo de consolidação democrática que vive a região, com governos de perfil progressista, a emergência da problemática social e ambiental tem se transformado num original campo de lutas o qual coloca novos desafios teóricos e conceituais que interpelam a noção clássica de democracia. O esgotamento da mediação realizada pela classe política e os partidos possibilitam o surgimento de cenários em que a cidadania e os movimentos sociais procuram maiores espaços de interlocução num ambiente marcado pelos conflitos políticos e sócio-ambientais decorrentes dos interesses contrapostos existentes em nossas sociedades. Nesse sentido, a presente Mesa Redonda procura refletir sobre o papel da cidadania na ampliação das práticas democráticas e na formulação de políticas públicas que visem atender as necessidades da população e sua inclusão no processo de deliberação e resolução dos conflitos em escala local, regional e global num contexto em que se faz cada vez mais patente a crise do capitalismo como projeto civilizatório.

Coordenador: Fernando Marcelo de la Cuadra (RUPAL/UFC - BRASIL)
Alba María Pinho de Carvalho (RUPAL/UFC - BRASIL)
Héctor Alimonda (CPDA/UFRRJ - BRASIL)
Antonio Elizalde: Editor da Revista Polis da Universidad Bolivariana – (CHILE)
Pedro Sánchez Vera: Universidad de Murcia - (ESPAÑA)

3.3 (A)

CONFLITOS E CONTROVERSAS ENTRE ATORES NA DIMÂMICA DE CONSELHOS MUNICIPAIS: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE CURITIBA – CONCITIBA (autor(es/as): **Alexandre Hojda**)

SOCIEDADE CIVIL, DESENHO INSTITUCIONAL, PARTICIPAÇÃO E SUBVERSÃO NA CONSTRUÇÃO DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS NO BRASIL (autor(es/as): **Elson Manoel Pereira**)

FORUM DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE CHAPECÓ: UMA EXPERIÊNCIA EM CONSTRUÇÃO (autor(es/as): **Graciela Alves de Borba Novakowski**)

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE AQUIRAZ (autor(es/as): **Patrícia de Pontes Teixeira Lima Alhadeff**)

A Natureza Ambígua de Conselhos Municipais de Políticas Públicas, Orientada Legal e Politicamente. (autor(es/as): **Pedro Fauth Manhães Miranda**)

O SENTIDO DA AÇÃO POLÍTICA: O CONCEITO DE HABITUS NA RELAÇÃO INDIVÍDUO SOCIEDADE NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO (autor(es/as): **Roberto Dombroski de Souza**)

VONTADE POLÍTICA E CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS: DIRETRIZES BÁSICAS PARA A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO (autor(es/as): **SILVIO DOMINGOS MENDES DA SILVA**)

3.3(B)

PARTICIPAÇÃO: UM DIREITO DAS CRIANÇAS (autor(es/as): **Cristiane Sander**)

A PARTIDARIZAÇÃO DO PROTAGONISMO JUVENIL: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS JUVENTUDES PARTIDÁRIAS NO BRASIL (autor(es/as): **José Elias Domingos Costa Marques**)

TERRITORIALIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E EXCLUSÃO SOCIAL NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E O CASO BRASILEIRO (autor(es/as): **Maria Goretti Dal Bosco**)

ACESSIBILIDADE: A INCLUSÃO DAS PESSOAS DEFICIENTES COMO UMA RESPONSABILIDADE SOCIAL (autor(es/as): **morgana moura lima**)

PENSAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS PARA A AMÉRICA LATINA, A PARTIR DO CASO DA ISLÂNDIA (autor(es/as): **Rodrigo da Silva Camargo**)

A CIDADANIA E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA (autor(es/as): **Rosa de Lourdes Aguilar Verástegui**)

A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO FORMA DE ACESSO À SEGURIDADE SOCIAL: PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA. (autor(es/as): **Naiara Braatz Garcez et alii**)



UM RECORTE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES BRASILEIROS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS: PERSPECTIVAS E PROJEÇÕES

Rosemeri Terezinha Ferreira da Rocha- UEPG¹

Neste artigo apresentaremos uma revisão de literatura que remonta o histórico das políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes brasileiros a partir da contribuição de diversos autores. A seleção apresentada aqui foi produzida a partir da leitura de obras de autores que retrataram a história das Políticas Públicas destinadas ao atendimento de Crianças e Adolescentes no Brasil (CAMPOS, 1984; ALTOÉ, 1990; GUIRARDO, 1980 – 1986; BIERRENBACH, 1987; SADER, 1987; SÊDA, 1998; COSTA, 1989; 1991; VOLPI, 2001 dentre outros). Esta revisão de literatura procura evidenciar principalmente a exclusão social vivenciada por considerável parcela de crianças e jovens brasileiros nas últimas décadas e as contradições que permanecem apesar dos avanços legais e institucionais.

OS DOIS CÓDIGOS DE MENORES

O histórico na sequencia levantado, nesta revisão de literatura, apresenta como principais marcos o 1º Código de Menores de 1927, o 2º Código de Menores de 1979 e O Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. Conhecer estes contextos é considerado importante para o entendimento e análise das atuais políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes no cenário nacional que ainda passam por um processo de transição da antiga cultura para uma nova abordagem que implica em superação dos antigos conceitos e práticas.

O Brasil é um dos países onde ocorrem as maiores violações de direitos de crianças e adolescentes. Apesar de contar com instrumentos jurídicos considerados avançados, como a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, o país ainda apresenta em sua realidade situações vergonhosas como as descritas por Mario Volpi:

Os maus tratos, o abuso e a exploração sexual, a exploração do trabalho infantil, as adoções irregulares, o tráfico internacional e os desaparecimentos, a fome, o extermínio, a tortura, e as prisões arbitrárias infelizmente ainda compõem o cenário por onde desfilam as nossas crianças e adolescentes. (VOLPI, 2001 p.16)

O primeiro Tribunal de Menores surgiu nos Estados Unidos da América, no Estado de Illinois em 1899 marcado, neste momento histórico, pelo positivismo filosófico. Esta iniciativa espalhou-se pela Europa e mais tarde influenciou a legislação brasileira. No Brasil, já existia desde 1830 o Código Criminal do Império que permitia “que os menores de 17 anos fossem condenados, sendo comum a prisão como destino” (Colombo, 2006, p. 49).

A chamada etapa tutelar² no Brasil deu-se inicio a partir de 1927 com a promulgação do Código de Menores de autoria de Mello Mattos o primeiro Juiz de Menores na América Latina. Segundo os relatos da época havia a perplexidade das elites



para com a problemática “do menor”³.

O contexto era de limpeza da paisagem para saúde do sonho dourado de nossas elites europeizadas. Era necessário eliminar os fétidos cortiços e esgotos que corriam pelas ruas. Era necessário controlar as epidemias e dar novos ares ao Rio de Janeiro com a derrubada do Morro do Castelo, reprimindo "capoeiras" e "vadios" improdutivos e limpando a paisagem da nódoa de crianças pobres, entregues à mendicância ou à delinquência. (ARAÚJO, 2008)


A abolição da escravatura havia acontecido há cerca de quatro décadas, perdurava ainda a visão do negro “ladino” e aterrorizante, reforçada pelas teorias científicas da maldade congênita. Em meio a este contexto, surgiu a preocupação com a criminalidade juvenil mensurada pelo viés higienista e da eugenia. Aliavam-se a pedagogia, a puericultura e a ciência jurídica para enfrentar o problema “do menor”.

Este novo Código de Menores permitia a intervenção do Estado no pátrio poder em casos de submissão dos filhos a abusos, negligência e crueldades (art. 31); estabelecia que o “menor delinquente” de até quatorze anos não fosse "submetido a processo penal" (art. 68), permitia um "processo especial" (art. 69) à aquele, entre quatorze e dezoito anos que cometesse algum delito; proibia-se o recolhimento do menor à prisão comum (art. 86); vedava-se o trabalho aos menores de doze anos (art. 101) e, aos que tinham menos de quatorze anos, sem que tivessem instrução primária. Porém a grande crítica que se faz a esta Lei é que a mesma não distinguia a criança vítima, infratora ou negligenciada tratando-as, todas, como “menores abandonados”, impondo às mesmas um único conjunto de medidas em instituições totais.

Em 1940, no governo de Getúlio Vargas foi criado o Departamento Nacional da Criança, um ano depois em 1941 no contexto do Estado Novo surge o SAM - Serviço de Assistência ao Menor (infrator), com objetivo de desenvolver propostas de amparo aos “menores desvalidos e infratores” através das “casas de correção” e “internatos” com uma orientação correcional – repressiva.

[...] o SAM aplicava a fórmula do sequestro social: retirava compulsoriamente das ruas crianças e adolescentes pobres, abandonados, órfãos, infratores e os confinava em internatos isolados do convívio social, onde passavam a receber um tratamento extremamente violento e repressivo. [...] A promiscuidade, a violência, o tratamento desumano, a atuação repressiva dos monitores, as grades e muros altos, o distanciamento da população através da organização interna das instituições garantiam a arbitrariedade e o desconhecimento da população do que acontecia “intramuros”. (VOLPI, 2001, p.22)

Estas instituições, mais tarde, já no período da ditadura 1945-1964 enfrentaram um período de crise sendo execrados pela imprensa de oposição ao governo. O SAM entra em decadência é desvelado à opinião pública que passa a ter uma visão sobre este de “universidade do crime”. O passar dos anos, revela uma das marcas mais atenuantes



do regime militar na elaboração de suas ações políticas a execução de programas com um claro sentido de controle social das populações mais pobres. Em 1964 as leis que vieram a seguir colocaram em pauta a Doutrina da Situação Irregular.

Rossato (2003, p. 21) ao abordar o tema da Situação Irregular esclarece que nesta abordagem havia uma distinção entre instituições de socialização ou de integração social consideradas normais (as quais eram a família e a escola) e a situação de irregularidade social aos quais pertenciam os “menores” – grupo excluído destas citadas instituições “normais”, sendo por isso considerados moral e ou materialmente abandonados.

A lei 4513/64, nascida no interior da Escola Superior de Guerra, estabeleceu a Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM) e contemplou uma nova abordagem: o assistencialismo sob influência do Welfare State. Neste período, a partir do Golpe de 1964, segundo Bierrenbach:


(...) o governo militar tentou conter a insatisfação popular latente e minimizar a tensão social, criando mecanismos de cunho social de grande porte com uma imagem de eficiência e eficácia, mas que traziam implícito o nítido alvo de controle social da população. (SADER, et al, 1987, p. 49)

A Política Nacional de Bem-Estar do Menor passou a ser executada pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem) que tinha como objetivo dar um caráter nacional à problemática. Esta fundação inicialmente era integrante do Ministério da Justiça, porém mais tarde é transferida para a Previdência Social, na qual permaneceu de 1972 até 1986.

Em meados de 70, segundo Castro, os debates sobre a questão do menor atendidos em São Paulo promoviam a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Esta CPI do Menor trouxe a público um diagnóstico sobre a situação de miserabilidade que atingia quase metade das crianças e adolescentes brasileiros.

Neste contexto foi sugerida a distinção entre carentes e infratores reivindicando-se uma política “integrada de atenção ao Menor, capaz de promover o desenvolvimento psíquico e social fundado nos direitos sociais básicos – saúde, educação, nutrição e lazer”. (CASTRO, 1990, p. 3)

Mais tarde em 1979, surgiu o 2º Código de Menor (lei 6697/79). Porém as características correccionais repressivas continuavam a se manifestar na prática das instituições que neste período foram denominadas FEBENs – Fundação Estadual do Bem Estar do Menor. Este período foi marcado pela adoção dos chamados centros de triagem (nas capitais) e das redes oficiais de internatos (cidades do interior) e recebeu como



herança prédios, equipamentos e materiais do passado bem como os recursos humanos e a mesma cultura organizacional.

A Doutrina da Segurança Nacional exerceu influência também no sistema educacional brasileiro, reforçando elementos curriculares que privilegiassem o patriotismo e o nacionalismo e “a educação das crianças e adolescentes sob a tutela da Funabem/FEBEM passou a ser feita segundo os preceitos do militarismo, com ênfase na segurança, na disciplina e na obediência.” (SILVA, s.d)


A instauração desta nova fase não foi capaz de eliminar a anterior. A criança carente continuou a ser vista como menor carente. A ameaça social foi substituída pelo enfoque assistencialista. Tratava-se a periculosidade com privação. O menor ao ser comparado aos filhos da classe média (tomados como padrão de normalidade) passou a ser visto como carente bio-psico-sócio cultural, ou seja, um “feixe de carências” (COSTA, 1991).

O PROBLEMA DO “MENOR” NA DÉCADA DE 80 E O AVANÇO DO MOVIMENTO SOCIAL EM DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE BRASILEIRA

Sader comenta que no Brasil a instauração da ditadura militar e do modelo de acumulação do capital centrado no monopólio e nos grupos financeiros, acelerou a crise da família e da escola como instrumento de socialização das crianças e dos jovens das camadas populares, causando a estas instituições um debilitamento profundo. O enfraquecimento causado às famílias, dentro deste processo histórico foi assim descrito:

A família se enfraqueceu enormemente. Sua unidade interna foi minada pela pauperização, assolada pela arbitrariedade policial nos grandes bairros periféricos, pelo tráfico de drogas, pelo alcoolismo, pela violência, pelo abandono dos filhos com as mães, sem que os pais assumissem nenhuma responsabilidade sobre eles [...]. (SADER, 1987 p. 26)

Se por um lado a família se enfraqueceu as organizações civis como resultado de uma resistência democrática foram se fortalecendo. Apesar dos anos 80 terem sido considerados a “década perdida”, manifestaram importantes avanços políticos institucionais rumo ao Estado Democrático de Direitos. Costa (1991) afirma que neste processo de abertura política foi possível abordar o problema da criança e jovens em situação de risco⁴, através de um novo enfoque chamado enfoque crítico estrutural, que procurava a superação do ciclo perverso da institucionalização que apresentava sistemática regularidade em suas fases: apreensão, triagem, rotulação, deportação e confinamento.



A tentativa de rompimento com a legislação herdada do autoritarismo e o crescente exercício das liberdades públicas possibilitava um novo olhar sobre os direitos de crianças e adolescentes. O “menino de rua” passou a ser percebido como figura emblemática da situação da infância e juventude brasileira: “o menino e a menina que estão nas ruas retratam as periferias urbanas onde milhões de famílias sobrevivem sem condições mínimas de bem-estar e dignidade.” (COSTA, 1991)


Alvim coordenou em 1992 um estudo denominado “Da violência contra o “menor” ao extermínio de crianças e adolescentes” que buscava além do dimensionamento numérico a compreensão das dimensões políticas e sociais deste fenômeno. Este trabalho retratou além do resgate histórico-crítico das políticas de atendimento à criança e ao adolescente existente duas décadas antes da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o avanço do Movimento Social em defesa da Infância e Juventude brasileira, e as contribuições científicas deste efervescente período.

O final da década de 80 foi marcado pela crise do atendimento das crianças e adolescentes “carentes” através do sistema de internato. A maior parte das críticas ao sistema de internato foi iniciada em São Paulo no final da década de 70 através do Movimento de Defesa do Menor, fundado em 1979 pela advogada Lia Junqueira. Nas literaturas produzidas sobre “o menor institucionalizado” são apontadas outras formas de violências que ultrapassam os maus tratos físicos.

Há um consenso entre autores como Campos, 1984; Altoé, 1990; Guirardo, 1980 – 1986 de que “a internação é altamente prejudicial às crianças uma vez que quase anula a possibilidade de desenvolvimento de relações afetivas, ao mesmo tempo em que submete o interno ao um regime disciplinar rigoroso que influencia seu desenvolvimento psicológico, impedindo a autonomia e espontaneidade.” (ALVIM, 1992, p. 105)

Alvim (1992, p. 100) destaca que o livro “Agora e na hora de nossa morte: o massacre do menor no Brasil” publicado por Luppi (1982), denunciou as agressões de que são vítimas crianças e adolescentes tais como maus tratos da polícia, dos pais e das instituições. O autor antecipa algumas questões que serão tratadas no final da década e nos anos 90, tais como: a entrada para o mundo do crime como uma forma de “estratégia de sobrevivência” de crianças e adolescentes. Também aponta, já naquela época, o assassinato e desaparecimento de “menores”, fornecendo listas que registram casos desde o ano de 1975, adiantando a situação do extermínio como característica de violência contra crianças e adolescentes também encontrados nas décadas posteriores.

Sader, também denuncia o genocídio contra “menores” neste período - como uma “dramatização da criminalidade”, segundo comenta, explorada pela crônica policial e



funcional à necessidade de ritualizar o caráter indispensável dos aparelhos repressivos.
Deixa registrado que:


Em 15 dias, entre 1º e 15 de abril de 1986, apenas conforme o noticiário de três jornais da grande São Paulo – Notícias Populares, Folha de S. Paulo e Diário do Grande ABC -, foram mortos 35 menores: um com 6 anos, dois com 12, três com 13, quatro com 14, três com 15, oito com 16, doze com 17 e mais três com idade não identificada (SADER, 1987, p. 13).

Em maio de 1986, aconteceu o I Encontro Nacional de Menino e Meninas de Rua, em Brasília, DF. Participaram 431 meninos e meninas de todo o Brasil. Neste evento foram discutidos temas como: Violência, Saúde, Família, Trabalho, Educação e Organização do Movimento. Em agosto deste mesmo ano foi criada a Comissão Criança e Constituinte, integrada por várias entidades governamentais e não governamentais, com o objetivo de promover debates em todos os Estados sobre a infância e subsidiar os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte sobre o tema.

No ano de 1987 a Pastoral do Menor de Duque de Caxias denunciou o assassinato de crianças e adolescentes que mantinham contato com esta Instituição. Neste mesmo ano a Campanha da Fraternidade da CNBB foi dedicada ao tema: “A fraternidade e o menor: quem acolhe o menor a mim acolhe”. Em 1988 foi criado o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente composto por várias entidades que defendiam os direitos humanos de crianças e adolescentes, dentre o quais: Pastoral do Menor, Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança, Associação de Ex-Alunos da Funabem e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

Alvim descreve a produção acadêmica sobre o tema neste período que é precedida pela denúncia dos movimentos sociais e da Igreja, que se fazem porta-vozes das crianças e adolescentes vítimas dos, já citados, maus tratos da polícia e das instituições. Os trabalhos que obtiveram maiores destaque na década de 80, citados por Alvim, são: “Pequenos bandidos” (Arruda, 1983); “O dilema do decente malandro” (Violante, 1985); “Abandonados” (Junqueira, 1986); “Trapaceiros e trapaceados: o menor de rua e o Serviço Social” (Cheniaux, 1982). Segundo esta autora tais trabalhos denunciavam como a criança pobre brasileira vinha sendo vitimizada pela sociedade, pelas instituições de assistência, pela política e pela lei.

Outra importante obra sobre o tema da violência e o “menor” esta no artigo de ZALUAR, 1990 - denominado “ Teleguiados e chefes: juventude e crime” que analisa a lógica existente entre a vinculação da pobreza com a criminalidade – para demonstrar que a problemática vai além da análise puramente econômica. A autora entrevistou 45



adolescentes que praticaram delitos (denominados neste estudo como delinquentes). Pôde demonstrar, através desta investigação, os mecanismos de recrutamento para o mundo do crime nas favelas, processo este que acontece já na infância e a opção pela entrada na criminalidade para satisfação dos ideais de consumo que não são atingidos pela renda familiar.


Alvim afirma que a categoria “menor”, embora reconhecidamente pejorativa, continua a ser empregada por grande parte da literatura dos anos 80 – indo além da associação a infância pobre, constituindo-se numa categoria classificatória cujo significado está ligado à delinquência, ao crime, à cor.

O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE UM NOVO PARADIGMA

No final da década de 80 houve ampla mobilização nacional que levantou 1,4 milhões de assinaturas - envolvendo: mundo jurídico (juízes e promotores); as políticas públicas (assessores de dirigentes de órgãos estaduais) e organizações não governamentais (Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente, OAB, ABRINQ etc.). Assim surge a nova lei de 13 de julho de 1990 denominado Estatuto da Criança e do Adolescente - sancionada como lei federal 8.069. Este Estatuto é fruto da ratificação da Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Organização das Nações Unidas (ONU) e introduz uma nova abordagem à criança e ao adolescente que a partir de então devem ser tratados sobre a égide da Doutrina de Proteção Integral que os coloca como sujeitos de direitos, credores de proteção especial devido a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e determina que as políticas públicas para esta área sejam prioridade absoluta.

O Estatuto da Criança e Adolescente apresentou como políticas de atendimento quatro linhas de ação: as políticas sociais básicas (saúde, educação, cultura, esporte, lazer, habitação, trabalho e profissionalização); políticas e programas de assistência social para “aqueles que delas necessitam (art. 203 Constituição Federal e Art. 87 Inc. II do ECA); proteção especial que define como alvo crianças e adolescentes que se encontram em circunstâncias especialmente difíceis, ou seja em situação de risco pessoal e por fim, a política de garantias - responsáveis pela defesa jurídico, social dos direitos individuais e coletivos da população infante – juvenil. Esta quarta linha de ação volta sua atenção as crianças e adolescentes envolvidos em conflito de natureza jurídica.

O ECA considera que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos que cometem crime ou contravenção penal. Ao adolescente que tenha se atribuído ato



infracional não podem ser perpetradas penas, e sim medidas socioeducativas de advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semi-liberdade ou internação em estabelecimento Socioeducativo.

A medida de internação é aquela que coloca o infrator sob custódia do Estado, privando-o de liberdade total ou parcial. Esta medida somente pode ser aplicada pelo juiz em caso de infração cometida por meio de grave ameaça ou violência à pessoa no caso de reincidência de ato infracional grave ou descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta. Não há previsão de tempo para a internação, contudo, a permanência do jovem nesse estabelecimento não pode ultrapassar o prazo de três anos, devendo ser a mesma avaliada a cada semestre. A libertação será compulsória aos vinte e um anos de idade. Mesmo a medida internação permite ao adolescente em conflito com a lei os direitos fundamentais que envolvem a manutenção do vínculo com a família (direito de receber visita Art. 124 incisos VI e VII, receber escolarização e profissionalização Art. 124 inciso XI, sair para praticar atividades externas na comunidade Art. 121 § 1º etc.).

O Estatuto da Criança e do Adolescente possui pelo menos 46 artigos que tratam diretamente da problemática do adolescente em situação de conflito com a lei. O “problema da delinquência juvenil” é um tema recorrente que impõe ciclicamente sua presença no conjunto das políticas dirigidas a infância e adolescência (MÉNDEZ 2003, p. 4). A herança jurídico cultural, cujos parâmetros foram impostos pela ideologia tutelar e proveniente da chamada “doutrina da situação irregular”, ainda são manifestados, segundo Méndez (1993), em duas posições igualmente equivocadas: a ideia de um “retribucionismo repressivo” que prevê um aumento indiscriminado da repressão, através da redução da idade da imputabilidade penal e o denominado “falso paternalismo anticidadão” amparado numa falsa e eufemista ideologia tutelar. O Estatuto da Criança e do Adolescente, coloca a situação do adolescente em conflito com a lei em uma posição mais precisa:

[...] o adolescente infrator deixou de ser no Brasil, uma vaga categoria sociológica, a quem se pode impor medidas (penas, sofrimentos) de caráter indeterminado, para se converter numa precisa categoria jurídica, sujeito dos direitos estabelecidos na Doutrina de Proteção Integral. (MÉNDEZ, 93, p. 5)

Méndez (93, p. 16) ainda fala de uma “utopia necessária na qual a medida de privação da liberdade deve ser permanentemente construída [desconstruída] a luz da utopia positiva que estabelece que a prisão ideal é somente aquela que não existe”.



UM PANORAMA GERAL SOBRE AS DIRETRIZES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À INFÂNCIA E JUVENTUDE APONTADAS NO ECA


A obra “Brasil criança urgente: a lei 8069/90” de autoria de diversos autores, organizado por Costa (1989) apresenta a taxonomia dos programas sociais dirigidos às crianças e adolescentes urbanos no Brasil. Esta elaboração trabalha com os conceitos de sete categorias taxonômicas com suas caracterizações, destinatários e escala pretendida de atendimento. Será acrescentada a esta classificação as diretrizes apontadas dentro do Estatuto da Criança e do adolescente para seguir-se a reflexão sobre o desdobramento destas políticas na atualidade.

A primeira categoria chamada de *Programas Estruturais* que são aqueles responsáveis por compreender o conjunto de ações desenvolvidas em favor das crianças e adolescentes no âmbito das políticas sociais básicas e universais (trabalho, educação, saúde, etc.). Pretensamente destina-se ao conjunto de crianças e adolescentes no país, por isso pode ser considerado de caráter universal. Resumidamente estão apontados no ECA da seguinte forma:

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

Quando trata destes direitos fundamentais básicos o ECA afirma que a garantia de prioridade, na execução destas políticas, compreendem: preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. Estas prerrogativas ideais ainda não se concretizam de maneira efetiva na realidade brasileira que continua apresentando uma enorme diversidade de problemas nas áreas que contemplam a Infância e Juventude. Estas políticas sociais, destinadas ao público infanto-juvenil, que contemplam os direitos fundamentais, aqui chamados de programas estruturais não cobrem a demanda apresentada. Há o exemplo, neste sentido, das políticas educacionais que há décadas atrás eram discutidas em torno do acesso à escola⁵ e sua efetiva democratização e que atualmente, apesar da expansão no número de matrículas na rede escolar pública, apresentam problemas que teimam em persistir como as altas taxas de evasão e repetência.

Os dados sobre Educação no país têm se demonstrado da seguinte forma:



segundo relatório divulgado em junho de 2009 pela UNICEF, na faixa etária de 7 a 14 anos estão ainda fora da escola 680 mil crianças e adolescentes ou seja 2,4% desta população. Das 11,5 milhões de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, no país, só 13% estão frequentando a Educação Infantil (creches) segundo dados do Instituto Nacional de Ensino e Pesquisas Educacionais (Inep).


No que diz respeito ao Ensino Fundamental, em 2007, foi publicado um Estudo pelo Centro de Políticas Sociais da fundação Getúlio Vargas (FGV) revelando que apenas 72% dos estudantes matriculados nas escolas efetivamente estavam nas salas de aula. Os 28% restantes, embora tenham o nome nas listas de chamadas têm elevado número de faltas não concluindo a jornada mínima considerada para o aprendizado (cinco horas diárias). O não comparecimento as aulas é uma das principais causas de repetência e desencadeia outros problemas como a distorção idade série e o abandono da escola.

A Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) divulgou um relatório em abril de 2008 apontando que 53% dos que iniciam o 1º ano não chegam ao 9º. Em 2005 esta mesma Organização realizou um levantamento que demonstrou que, 21% das crianças e adolescentes que estavam fora da escola, no Brasil já tinham abandonado o ensino anteriormente. Outros 14% já tinham deixado os estudos por três ou mais vezes. No que diz respeito ao ensino universitário, apenas 31% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos tiveram a possibilidade de acesso à universidade.

A segunda categoria taxonômica apontada, por Costa (1989), diz respeito aos *Programas Redistributivos* responsáveis por promover o acesso de amplos contingentes de crianças a bens e serviços aos quais não tiveram acesso através das políticas básicas - por omissão do Estado ou da Sociedade. Conforme o ECA a política de atendimento (Art. 87) apresenta como uma das linhas de ação as políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem, pois conforme o Art. 98 “As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: por ação ou omissão da sociedade ou do Estado”.

Estas políticas de caráter supletivo de modo geral são concebidas em ações paliativas e precarizadas. Embora o ECA apresente a fundamental diretriz da municipalização do atendimento – responsabilizando os municípios pela atenção as suas demandas de atendimento locais, os assim chamados programas redistributivos oscilam de acordo com a vontade política dos gestores do momento que muitas vezes lesam a população do direito de receber o “socorro” assistencial devido.

Os chamados *Programas Integrativos* procuram resgatar para o espaço da



cidadania (família, escola, comunidade) crianças e adolescentes que fizeram das ruas seu espaço de luta pela sobrevivência e até mesmo de moradia. O Art. 101 do ECA define que quando a criança ou adolescente tiverem qualquer dos direitos sociais básicos violados poderão ser aplicadas as medidas chamadas protetivas descritas no Art. 136.


A medida de abrigo, neste caso é uma das mais aplicada já que as medidas preventivas ou são ausentes ou ineficientes, determinando a privação da convivência familiar por motivos que poderiam ser sanados com políticas e programas voltados à promoção da família. Segundo levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2003, 40% de todas as crianças que estavam abrigadas no Brasil, foram institucionalizadas por motivos de pobreza. E segundo dados divulgados pelo Observatório de Segurança Pública do Estado de São Paulo, o número de crianças em abrigo no Brasil em 2008 era de 80.000.

Complexidades como estas, vivenciadas pela infância e/ou juventude no contexto atual, como já demonstrado, são frutos de um processo histórico com determinações históricas estruturais que envolvem principalmente a ordem socioeconômica geradora de profunda desigualdade social.

Seguem-se na ordem das categorias taxonômicas de atendimento, os *Programas Reintegrativos* – normalmente executados pelo próprio Sistema de Justiça em suas instâncias de Varas da Infância e Juventude, Conselhos Tutelares juntamente com Programas de Atendimento Municipais tais como SOS Criança e Secretarias de Ação Social. Têm a difícil missão da desinstitucionalização de crianças e adolescentes institucionalizados, promovendo seu acesso ao continente afetivo de uma família e as vinculações sociais e culturais da vida comunitária.

Em seguida, ainda na ordem das categorias taxonômicas apontadas por Costa estão os *Programas de Acompanhamento Socioeducativos* – necessários ao encaminhamento de adolescentes que se encontram em situações de dificuldade pessoal e social em razão de problemas de conduta. Este atendimento possui o caráter jurídico-social e prevê o atendimento individualizado. Incluem-se nesta categoria as seguintes medidas socioeducativas: Advertência (Art. 115); Obrigação de Reparar o Dano (Art. 116); Prestação de Serviços à Comunidade (Art. 117) e Liberdade Assistida (Art. 118 e Art. 119).

Sequencialmente são apontados os *Programas Restritivo e Privativos de Liberdade* responsáveis por realizar o atendimento em regime semiaberto e fechado a adolescentes autores de atos infracionais considerados de maior gravidade. O atendimento a esta categoria pode ser em grupos – quando internados em Instituições



que executam a privação da liberdade e semi-liberdade. O Estatuto da Criança e do adolescente regulamenta detalhadamente estas situações.

A última categoria apontada por Costa são os *Programas de Vigilância e Defesa de Direitos* cuja missão é defender os direitos de Crianças e adolescentes vítimas de negligência, abuso, exploração e outras formas de violação de sua integridade física, psicológica e moral.

Quanto aos Programas Restritivo e Privativos de Liberdade no Paraná, o custo per capita médio levantado em 2006 para atendimento de adolescentes que cumprem medida de Internação nos Centros Socioeducativos foi: R\$ 6.707,00 (Cense São Francisco); R\$ 7.126,00 (Cense Fazenda Rio Grande); R\$ 5.422,00 (Cense Londrina) e R\$ 3.235,00 (Cense Foz de Iguaçu) conforme levantamento realizado por Caldeira; Rocha e Peixe (2006, p. 203).


Em contrapartida no caso das políticas públicas de educação dentro dos Programas Estruturais um estudo realizado em 2008 pelo Ministério da Educação aponta que um aluno na escola cumprindo a etapa da Educação Básica custa ao Brasil R\$ 2.632,00 anuais. O Brasil gasta 10% do Produto Interno Bruto (PIB) com segurança pública e privada, de acordo com estudos realizados no começo da década pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). No entanto, investe menos de 6% do PIB em educação, conforme o próprio Ministério da Educação.

Com estas sete categorias descritas e esta comparação de dados estatísticos, é possível a reflexão sobre a lógica das políticas de atendimento que se manifestam ainda na realidade brasileira. Tais políticas são contraditórias quando analisadas segundo o entendimento de que a não garantia dos direitos sociais básicos podem resultar em problemas mais complexos e difíceis de ser sanados com um custo maior para toda a sociedade.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão sobre o espaço-tempo histórico das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes acompanhada da experiência prática dentro de Instituições Socioeducativas de privação de liberdade possibilita alguns apontamentos sobre os desdobramentos nesta área: existem ainda influências da tradição cultural do passado que se reflete inclusive em ambientes que executam o atendimento a população infanto-juvenil.

Nas redes sociais e na mídia em geral ainda é possível verificar resistências aos



avanços e diretrizes legais que tratam dos direitos das crianças e adolescentes persistindo assim a cultura que discrimina e marginaliza ainda mais adolescentes em vulnerabilidade social e em conflito com a lei.

Apesar da garantia de direitos prevista no Estatuto da Criança e Adolescente não ter sido acompanhada da necessária atribuição de responsabilidades (SILVA; NETO E MOURA, 2009, p. 296) as diretrizes que apontam a garantia de prioridade no atendimento à criança e ao adolescente responsabilizam o Poder Público para a tarefa da execução de políticas sociais destinadas à proteção da Infância e Juventude (Art. 4º Parágrafo Único).

Recentemente foi sancionada a Lei Federal 12.594/2012 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescentes em situação de conflito com a lei complementando o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os avanços jurídicos e a busca de implementação das políticas públicas na área da Infância e Juventude podem ser percebidas, porém o apoio e comprometimento de todas as esferas de Poder (da União, dos Estados e dos Municípios) a partir de uma perspectiva intersetorial e interdisciplinar numa atuação conjunta de investimentos na prevenção e promoção social e no enfrentamento eficiente aos problemas que se apresentam nesta área – ainda precisam ser consolidados.

Os avanços legais demandam avanços concretos e reais que podem ser efetivamente alcançados principalmente através de investimentos nas políticas públicas fundamentais que são lacunas que necessitam ser priorizadas para que o quadro persistente de exclusão social vivenciada por crianças e adolescentes nas últimas décadas seja superado.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. C. **Cultura da violência no Brasil**. Disponível em: <http://www.multirio.rj.gov.br/sec21/chave_artigo.asp?cod_artigo=3481>. Acesso em 29 de abril de 2009.

ALVIM, M. R. B. et al. **Da violência contra o “menor” ao extermínio de crianças e adolescentes**. Rio de Janeiro: NEPI/CBIA, 2002.

Aluno da educação básica custa R\$ 2.632 ao ano. **Jornal O Globo**, 16 de out. de 2010. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/educacao/aluno-da-educacao-basica-custa-2632-ao-ano-3038791#ixzz1yMxX00lr>> Acesso em 23 de abril de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação (2000)**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em 04 de dezembro de 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CEB n. 2**, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: <portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0201.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2009.

BRASIL. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: 121

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm> Acesso em: 08 mai. 2010.

COSTA, A. C. G. **Brasil, criança urgente: a lei 8.069/90**. BH: Columbus, 1989.

_____. **De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil**. Brasília: Governo do Brasil, Brasília, 1991.

COLOMBO, Irineu Mario. **Adolescência infratora paranaense: história, perfil e prática discursiva**. 2006. 313 f. Tese (Doutorado em História)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MÉNDEZ, E. G. **Adolescentes em conflito com a lei: segurança cidadã e direitos fundamentais**. Mimeo, 1996.

_____. Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: reflexões para uma 124 nova agenda. **Revista internacional de Direitos Humanos - Sur**, São Paulo, v.1, n.1, p. 7 – 19, 1º semestre de 2004.

MOREIRA, O. R. **Políticas Públicas e o direito à educação**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PARANÁ. **Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente**. Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Estado do Paraná. Curitiba: CEDCA, 2001. 3ª Edição.

ROSSATO, G. E. **Meninos de rua: quem são, quantos são, como são, como vivem**. Maringá, PR: Massoni, 2003. 125

SADER, E. et al **Fogo no pavilhão: Uma proposta de liberdade para o menor**. São Paulo/SP: Ed Brasiliense, 1987.

SÊDA, E. **Infância e Sociedade: Terceira via/ o novo paradigma da criança na América Latina**. Campinas, SP, 1998. Disponível em: <<http://www.edsonседа.com.br>>. Acesso em: 22 de abr. de 2009.

SILVA, R. **Direito do menor X direito da criança**. Disponível em: <<http://www.neofito.com.br/artigos/art01/civil8.htm>>. Acesso em: setembro de 2009.

UNICEF: **Brasil ainda tem 680 mil crianças fora da escola**. Terra notícias, 09 de junho de 2009. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/educaçao/internao,,013814539-E18266,00.html>> Acesso em: 10 de abril de 2009.

VOLPI, M. **Sem liberdade, sem direitos: a experiência de privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a lei**. São Paulo: Cortez, 2001.

¹ Mestre em Educação - atuou como Conselheira Tutelar em Curitiba (Gestão 2001-2003) e Educadora Social em Centros de Socioeducação do Paraná, atualmente trabalha com Educação a Distância na Formação de Professores junto a Universidade Estadual de Ponta Grossa. Email: rrochameri@gmail.com.

² Conforme Mario Volpi a chamada etapa tutelar teve este nome por concentrar na autoridade de menores (o juiz de menores) o poder de decidir, em nome da criança, sobre o que é melhor para ela.

³ A chamada Cultura Menorista manifestada no atendimento político - assistencial direcionado às crianças e adolescentes pobres e abandonados institucionalizou o conceito "de menor" a partir de uma noção – chamada por Rossato(2003, p. 20) de "bicéfala de concepções antagônicas constituídas pelas "crianças e adolescentes" de um lado e "Menores" de outro.

⁴ Costa trabalha o conceito "situação de risco" aplicado às crianças e jovens expostos a situações de risco pessoal e social em razão da privação que as leva a incorporarem-se precocemente a luta pela sobrevivência. No entanto há outro parecer sobre esta terminologia que é aprofundada sob o paradigma da proteção integral que na abordagem de Seda é entendido como eufemístico porque fora aplicado, (ou ainda continua sendo aplicado), por exemplo, a meninos que vivem na rua, que não frequentam escola, que são explorados por adultos, bandos ou quadrilhas. Para este autor, no novo paradigma, essas crianças *não estão* em situação de risco estavam antes, agora se encontram excluídas do sistema correto de proteção à cidadania que é a *proteção integral*. "Estão violadas em seus direitos de não viverem na rua, não serem exploradas, terem um responsável civil, etc. etc." (SEDA, 98, p. 44)

⁵ Segundo VERONESE; VIEIRA a constituição Federal de 1988 foi a que contou com a maior participação popular na história. A intensa mobilização da comunidade educacional e sociedade civil através da presença na Assembleia Nacional Constituinte garantiram dezoito emendas relacionadas diretamente as questões da Educação. Estas emendas populares alcançaram o total de 2.678.973 assinaturas.