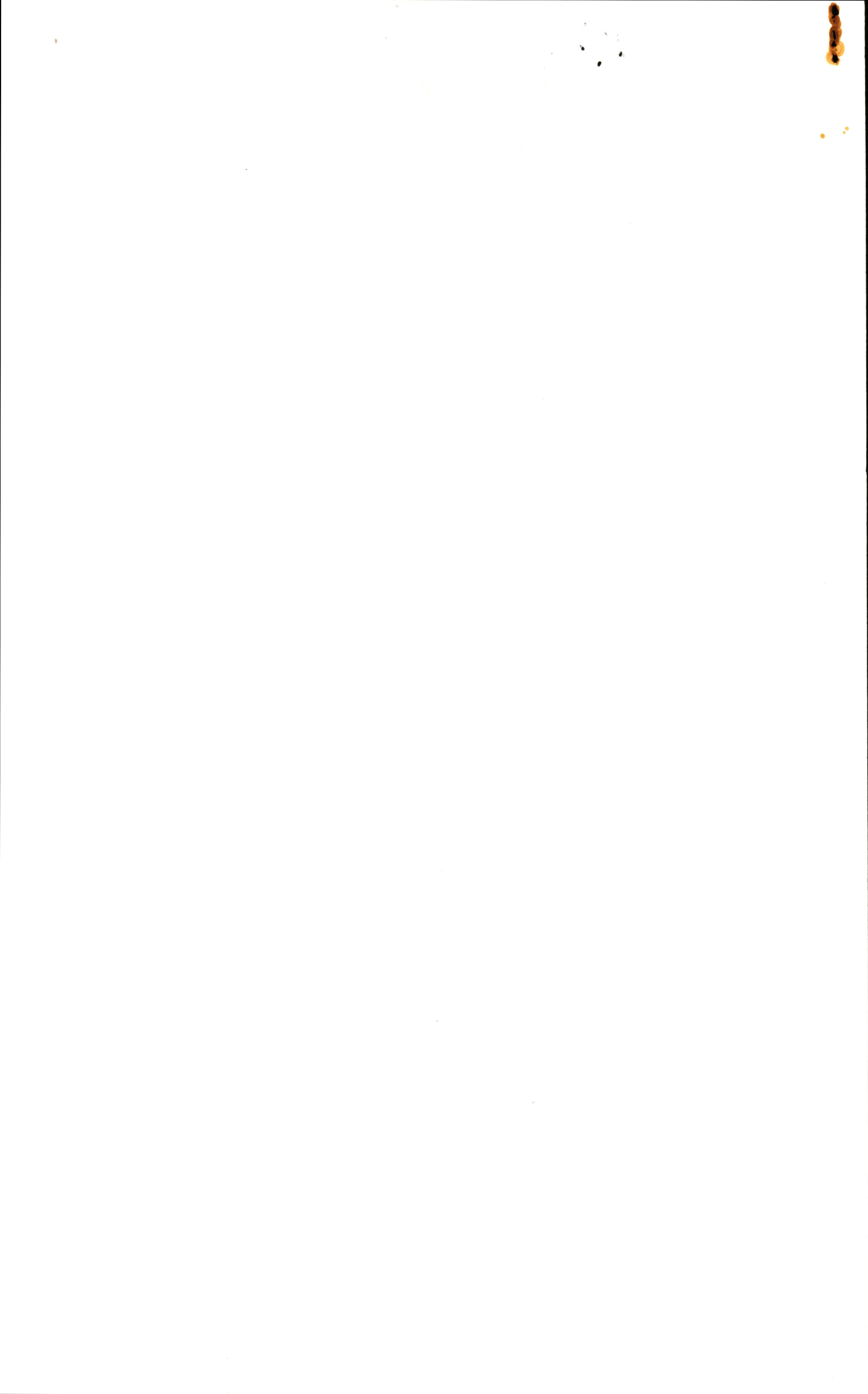




DIRETRIZES NACIONAIS
PARA POLÍTICA DE ATENÇÃO INTEGRAL
À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

2001 - 2005

Brasília, setembro de 2000



CONSELHEIROS DO CONANDA

Representante do Ministério do Orçamento e Gestão
Antônio Ivan Araújo Silva
Suplente: Caio Luiz Davoli Brandão

Representante da AMENCAR
Charles Roberto Pranke

Representante da Fundação Fé e Alegria do Brasil
Cláudio Augusto Vieira da Silva

Representante do Ministério da Saúde
Cláudio Duarte da Fonseca
Suplente: Ana Goretti Kalume Maranhão

Representante do Ministério da Previdência e Assistência Social
Cristina Maria da Silva Albuquerque
Suplente: Maria Albanita Roberta de Lima

Representante do Ministério da Fazenda
Eurídice Maria da Nóbrega e Silva Vidigal
Suplente: Angela Semiramis de Andrade Freitas

Representante do Ministério do Trabalho e Emprego
Gláuber Maciel Santos
Suplente: Margarida Manguba Cardoso

Representante do Ministério da Educação
Iara Glória Areias Prado
Suplente: Marilda Marfan

Representante da Casa Civil da Presidência da República
Ivanildo Tajra Franzosi
Suplente: Clóvis Ubirajara Lacorte

Representante da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
Joacir Della Giustina

Representante do Centro de Cultura Luiz Freire
José Fernando da Silva

Representante do Conselho Federal do Serviço Social - CFESS
Kênia Augusta Figueiredo

Representante do Ministério das Relações Exteriores
Marco Antônio Diniz Brandão
Suplente: Júlio Boaventura Santos Matos

Representante da Central Única dos Trabalhadores - CUT
Maria Izabel da Silva

Representante da Pontifícia Universidade Católica da São Paulo – PUC/SP
Maria Stela Santos Granciani

Representante do Movimento Nacional dos Direitos Humanos
Nelson Eder de Souza Modesto

Representante da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG
Normando Batista Santos

Representante do Ministério da Justiça
Olga Maria de Almeida Câmara
Suplente: Eliana Cristina Ribeiro Tavares Crisóstomo

Representante da Sociedade Brasileira de Pediatria
Rachel Niskier Sanchez

Representante do Ministério da Cultura
Walter Antônio da Silva
Suplente:

Suplentes da Sociedade Civil

Representante do Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente
Clodoveo Piazza

Representante da Federação Bandeirantes do Brasil
Elaine Paes e Lima

Representante da Pastoral da Criança
Irmã Beatriz Hobold

Representante da Associação Brasileira de Magistrados e promotores
da Justiça da Infância e da Juventude
Olynpio de Sá Sotto Maior

Representante do Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
Ozanira Ferreira Costa



Representante da Inspetoria São João Bosco - SALESIANOS
Raymundo Rabelo de Mesquita

Representante da confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Reinaldo Paschoal Bicudo

Representante da Organização Mundial Pré-Escolar
Rosa Emília de Araújo Mendes

Representante do Fundo Cristão para Crianças
Rosber Neves Almeida

Representante da Confederação Evangélica Nacional de Ação Social
Wellinton Pereira da Silva

Comissão de Políticas Públicas do CONANDA

Cristina Maria da Silva Albuquerque
Gláuber Maciel Santos
Joacir Della Giustina
José Domingues
Júlio Boaventura Santos Matos
Kênia Augusta Figueiredo
Maria Izabel da Silva
Marilda Marfan
Nelson Eder de Souza Modesto
Ozanira Ferreira Costa
Ana Luíza – Técnica do DCA/MJ

Grupo de Trabalho para Elaboração das Diretrizes

Joacir Della Giustina - Coordenador
Eliana Cristina Ribeiro Tavares Crisóstomo
Jane Ramos Pereira
Kênia Augusta Figueiredo
Maria Izabel da Silva
Rachel Niskier Sanchez

Secretaria Executiva do CONANDA

Maria Bernadete Oliva

Consultoria Externa

Neide Castanha



DIRETRIZES NACIONAIS PARA POLÍTICAS DE ATENÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA

“...Somos herdeiros, mais do que nunca, daquela herança que reflete a ousadia dos que um dia disseram não à escravidão, daqueles que ousaram combater uma das formas mais perversa de violação de todos os direitos que existiu na sociedade brasileira, e lutaram, se associaram e se articularam para libertar um grupo de brasileiros que, pelo motivo de ter uma cor de pele diferente, era sacrificado como nós já conhecemos.

Nós também somos herdeiros de todas aquelas mulheres que teimaram um dia em dizer que queriam votar neste país e que não queriam ser tratadas diferentes porque elas tinham uma condição sexual diferente da condição do homem.

E nós somos herdeiros daqueles meninos e meninas que ao longo destes 500 anos vem resistindo e lutando só para sobreviver, só para poder acordar todo dia e ter um prato de comida, ter uma casa para viver, uma roupa para vestir e sonhar por freqüentar oito anos de escola.

E nós somos, hoje, os operadores desta herança histórica de luta e resistência neste país.”¹

*Este trabalho é dedicado a todos que fizeram
e estão fazendo a nova história do direito da
infância
e da juventude no Brasil
e a todas as crianças e jovens deste final de
século,
adultos do próximo milênio.*

¹ Trecho do pronunciamento do presidente do CONANDA, Sr. Cláudio augusto Vieira, na abertura do Encontro Nacional de Entidades realizado em Brasília de 12 a 14 de Julho de 2000.

APRESENTAÇÃO

1

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente –CONANDA –, consciente de e coerente com suas atribuições legais e políticas, propõe ao governo e à sociedade brasileira a urgente e imperativa integração das políticas públicas e define diretrizes paradigmáticas, orientadoras e referenciais que devem ser incorporadas na concepção, planejamento e operacionalização do conjunto de ações de atendimento à criança e ao adolescente.

A finalidade deste documento é levar ao conhecimento das instâncias governamentais e da sociedade civil o posicionamento e as deliberações do CONANDA para promoção da proteção integral de crianças e adolescentes.

Para elaboração das Diretrizes Nacionais para Políticas de Atenção à Infância e à Adolescência, utilizou-se as contribuições sistematizadas dos debates realizados sobre o tema [da infância e adolescência] na última década, publicações de pesquisas, informações e documentos dos Ministérios e Órgãos Oficiais de execução de políticas sociais, publicações e resoluções de outros Conselhos de políticas setoriais, resoluções e relatórios do próprio CONANDA, relatórios dos Encontros e Seminários dos Conselhos Tutelares, publicações dos Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos, as conclusões da II e III Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Normativas Internacionais ratificadas pelo Brasil e consultas aos múltiplos segmentos da sociedade envolvidos no Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Sabemos que nossa caminhada tem sido árdua no processo de consolidação da doutrina de Proteção Integral e da Prioridade Absoluta, princípios fundamentais do Estatuto da Criança e do Adolescente, mas, também, temos vitórias significantes para comemorar nestes 10 anos de sua existência.

A melhoria do acesso de crianças ao ensino fundamental; a queda na taxa de mortalidade infantil; a mobilização do governo e da sociedade no enfrentamento de questões como o extermínio de crianças e adolescentes, meninos e meninas em situação de rua, exploração do trabalho infantil, violência sexual contra crianças e adolescentes; a implantação de Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares em vários municípios brasileiros são resultados destes 10 anos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. É com a determinação que tem marcado a prática do CONANDA e confiante de que o Estado brasileiro é capaz de assegurar cidadania a todos, e com absoluta prioridade à criança e ao adolescente, que apresentamos as Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência para o período de 2001 a 2005.



I – INTRODUÇÃO

A Criança e o Adolescente nos 500 anos do Brasil²

A história cultural e social que marca os 500 anos do Brasil não traz uma tradição de glórias em relação às idéias e práticas que vigoraram no que diz respeito à atenção às crianças e aos adolescentes desfavorecidos.

Conhecer e analisar essa história poderá nos facilitar (e até mesmo ser fundamental para isto) a compreensão das implicações que temos hoje em relação à implementação do ECA, na sua primeira década, quando um cenário de pressão política e muita experiência com a tradição conservadora do assistencialismo e paternalismo, ainda, busca fortalecer-se como mecanismo para o enfrentamento dos graves problemas sociais, históricos e contemporâneos.

Buscar, nos 500 anos de história do Brasil, as origens do passado para avaliar o presente e projetar o futuro pode ser um bom caminho para permitir uma mudança de paradigma em um momento histórico e cultural em que as representações sociais e políticas podem ser reinventadas e/ou reconstruídas em direção à equidade social.

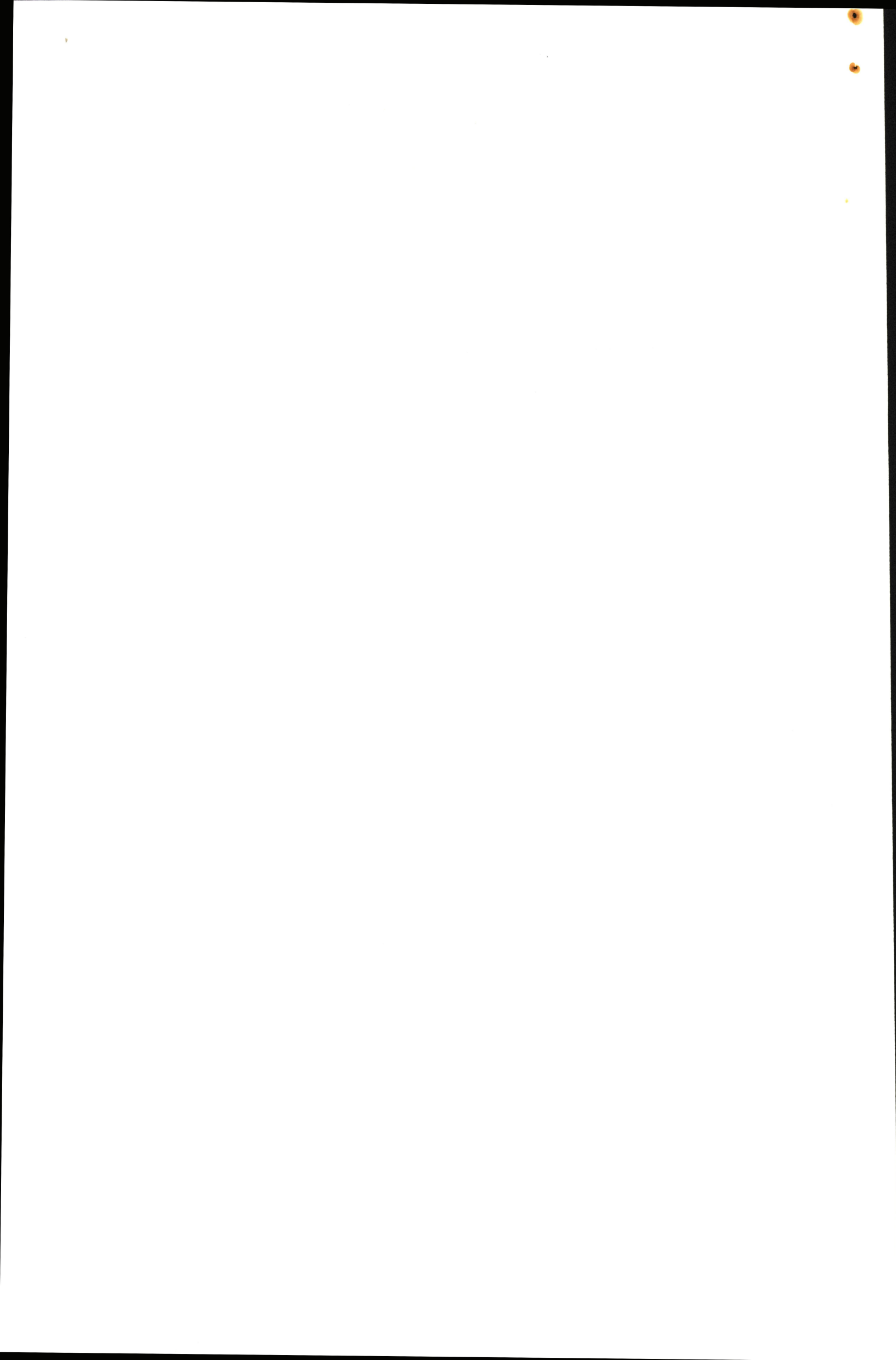
Podemos iniciar este nosso caminhar histórico com um registro de 1693, no qual é relatado um episódio sobre uma autoridade pública, na Capitania do Rio de Janeiro, que movida pela indignação por encontrar crianças nas ruas, que eram devoradas por cachorros e ratos, escreveu uma carta a Portugal solicitando um alvará para criação de casas para expostos. Este é o primeiro registro em que podemos basear para dizer que a assistência social, enquanto ação do Estado e iniciativa pública, passa a existir no final do século XVII. É assim que nasce, em 1726, na Bahia, a primeira casa dos expostos, e no Rio de Janeiro a casa dos expostos data de 1738.

A idéia dessas casas era, realmente, de que houvesse uma espécie de roleta onde a criança pudesse ser deixada sem que se identificasse quem as estava abandonando. São muitos os estudos sobre o sentido da roda dos expostos, cuja origem é italiana, e as conclusões são também muito controvertidas, porém a idéia inicial era proteger as pessoas que tinham filhos fora do casamento. Portanto a roda não era apenas para crianças pobres, mas também para crianças de famílias ricas que precisavam esconder os filhos nascidos fora do casamento, ou seja crianças vítimas do abandono moral.

No Brasil Colônia, tanto a história do atendimento quanto a da legislação eram muito voltadas para as crianças abandonadas. As instituições de assistência, normalmente, funcionavam como instituições privadas, ligadas à Igreja, situação que durou até final do século XIX.

Nesse final do século, é bom lembrar que havia uma grande população de escravos que não tinham se engajado no mercado de trabalho urbano, e as crianças negras pertencentes a estas famílias viviam nas ruas sem qualquer assistência pública. Portanto as crianças que demandavam assistência do Estado, que queria ser culto e civilizado, eram as crianças consideradas ou designadas de abandonadas e delinquentes; sobretudo a criança moralmente abandonada é o principal alvo de preocupação dos legistas e dos políticos.

^{2 2} Fonte: RIZZINI, Irene. A criança e a Lei no Brasil. UNICEF/CESPI/USU, Brasília – DF 2000.



Do final do século XIX para início do século XX, na passagem da Monarquia para a República, ocorreu um fenômeno de explosão demográfica no Brasil, que teve o número de seus habitantes alterado de 10 milhões para 30 milhões. Essa passagem foi extremamente importante para a história da legislação brasileira em relação à criança, isto porque as pessoas com menos de 19 anos de idade, ou seja, crianças e adolescentes, representavam 51% da população.

Essa estatística levou o país, que estava sendo pensado com ideal republicano, que queria se modernizar e que tinha como modelo países considerados cultos e civilizados, a não ignorar uma população que em sua metade era composta de crianças e adolescentes.

Nesse momento, pensava-se, muito fortemente, em construir um modelo de desenvolvimento de um Brasil parecido com a Europa, e nesse sentido o pensamento era muito calcado em educadores que falavam de transformação da sociedade a partir do investimento na criança. Então, já no início do século XX o discurso corrente é de que a criança é o elemento chave para a transformação da nação.

São dessa época os primeiros movimentos na população que começam a cobrar do Estado uma assistência pública para tais crianças. Dois protagonistas são fundamentais nesse movimento, que se chamou “Cruzada pela Infância”: os filantropos, médicos higienistas, que desenvolviam uma medicina social de um lado, e por outro os juristas, que também foram chamados à cena.

Ireni Rizzini mostra como é emblemático e significativo o discurso do Senador Lopes Trovão em 1896, por meio deste trecho:

“...Temos uma pátria a reconstruir, uma nação a firmar, um povo a fazer e para empreender essa tarefa que elemento mais útil e moldável a trabalhar do que a infância. São chegados os tempos de trabalharmos na infância a célula de uma mocidade melhor, a gênese de uma humanidade mais perfeita.”³

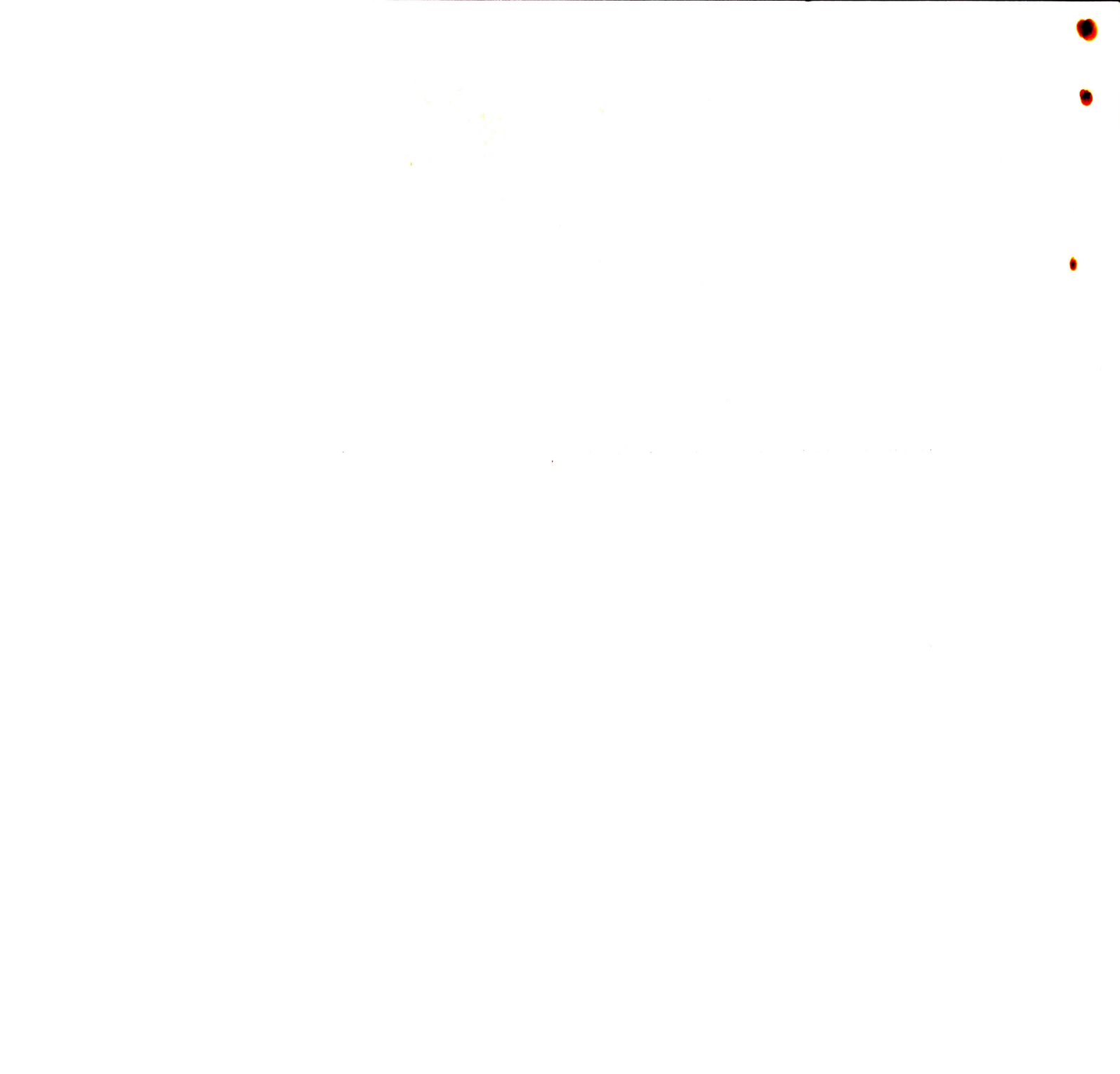
É nesse desenrolar de perspectivas e contradições que, em 1906, Alcindo Guanabara apresenta o primeiro Projeto de Lei na Câmara dos Deputados que fala da assistência e proteção à infância a partir de uma visão da ordem e da higiene. Durante 20 anos esse projeto foi debatido e negociado, e em 1927 foi promulgado o Código de Menores, chamado de código Melo Matos, por ser o nome do primeiro Juiz de Menores do Brasil e da América Latina.

O Código de Menores Melo Matos perdurou por 60 anos, quando em 1979 ele sofreu uma reformulação, em que se introduziu a doutrina de situação irregular do menor, porém não se modificou a concepção da criança e do adolescente como menor abandonado e delinqüente.

Todo esse processo histórico de quase 500 anos, que vai até início 1989, deixou uma herança de uma concepção e prática de assistência às crianças e aos adolescentes asilar e de segregação.

Com o discurso de ser para o bem da criança e de salvá-la do seu meio promíscuo, muitas delas foram retiradas de suas famílias. O ideal era de “salvar a criança como forma de salvar o país”. Ideais, estes, que vieram do mundo ocidental trazendo o assistencialismo e o paternalismo como prática para assistir o necessitado no sentido utilitarista, isto é, de

³ Referência feita quando da Palestra proferida por Rizzini no Encontro Nacional de Entidades realizado em Brasília de 12 a 14 de Julho de 2000.



torná-lo útil à nação por meio da filantropia e da caridade. Tais idéias eram articuladas em todas as Américas através de congressos sistemáticos, durante todo o século XX.

Sem dúvida, hoje, na virada do século XXI, não somos livres dessa herança histórica, cultural e política. Este momento, entretanto, de início de um novo século, de 500 anos de Brasil e de 10 anos de ECA é, também, com certeza, um momento importante de mudança de paradigma.

Os nossos 500 anos nos deixam a lição de que o país, ao priorizar historicamente políticas e práticas excludentes, repressivas e assistencialistas, focalizadas nos chamados menores abandonados e delinqüentes, em detrimento de políticas públicas capazes de promover cidadania, perdeu uma grande oportunidade de cumprir o que prometia, isto é, transformar o Brasil em uma nação culta e civilizada.

O investimento na educação da população, sobretudo das crianças e adolescentes, poderia ter rompido com o ciclo perverso de iniquidade e desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira.

Temos, portanto, o dever como Estado, como Sociedade, como Família e como Cidadão de resgatar essa possibilidade e saldar essa enorme dívida social, reagrupando valores éticos e humanitários, redimensionando metas, garantindo direitos e estendendo cidadania a todos, ou seja, reconstruindo a nossa história enquanto povo e nação.

A Institucionalidade Democrática – 10 Anos de ECA

A última década do século XX representa para o Estado brasileiro um momento extremamente novo entre a transição, a evolução e a transformação. Exatamente por ser novo traz também conturbações diante das tendências e perspectivas para a questão social, firmadas no novo marco jurídico da Constituição de 1988, que sem dúvida, pelo menos do ponto de vista formal, projeta um modelo institucional-redistributivo em direção mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país.

Por outro lado, o problema clássico da escassez ou inexistência dos recursos para financiamento das políticas sociais, somado às históricas dificuldades como a centralização política e administrativa, a desarticulação de programas e ações, o desvio de recursos (corrupção), entre outras tantas conhecidas, revela a nossa realidade complexa e que envolve um momento de conturbação mas também de esperança. De esperança porque é importante assinalar que os diversos processos e fases de transição no plano político, econômico, social, cultural e ambiental, também trouxeram um amadurecimento do Estado brasileiro, o que é fundamental para o fortalecimento das instituições democráticas.

Neste sentido, a partir dos anos 70, temos um período marcado por forte mobilização popular e política que se inicia com a repulsa à ordem autoritária então vigente e a luta pela democratização do país, levantando as bandeiras da anistia política, das eleições diretas, convocação da assembléia constituinte, entre outras.

Ressaltar a importância da democracia é salutar quando entendemos que ao falar em política social pública, do ponto de vista do seu conceito, estamos nos referindo ao conjunto de ações que concretizam direitos sociais conquistados pela sociedade e assegurados em lei. É nesta direção que a década de 90 também foi marcada pela exigência de regulamentação de diversos dispositivos assegurados na Constituição Federal de 1988, declaratórios da doutrina de proteção integral às crianças e aos adolescentes.



Tratou-se, portanto, de processos e movimentos de mobilização da sociedade, de estudos, debates e avaliações teóricas, políticas e pragmáticas em torno da política social brasileira, o que resultou no reordenamento normativo e, conseqüentemente, institucional de atendimento público às crianças e aos adolescentes.

A ratificação formal, pelo Brasil, da normativa expressa na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e a aprovação da Lei 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – representam marcos de ruptura definitiva com o paradigma da situação irregular, que estabelecia duas categorias diferentes e desiguais para designar as pessoas com idade inferior a 18 anos de idade, consolidando, na norma jurídica, o padrão de proteção integral consagrado no artigo 227 da Constituição Federal Brasileira.

As demais políticas setoriais passam a ser regulamentadas dentro desse novo marco legal institucional. É assim que, em 1990, a lei 8080/90 cria o sistema único de saúde – SUS, em 1993 a Lei 8742/93 – LOAS – dispõe sobre a organização da assistência social, e em 1996 a Lei 9394/96 – LDB – regulamenta os sistemas de educação e ensino. Tratam-se, portanto, de legislações que se articulam dentro das novas condições de institucionalidade democrática e têm princípios comuns, como a descentralização política e administrativa e a participação da sociedade na formulação das políticas.

Dentro desse marco conceitual e legal de política pública, inicia-se o processo de reordenamento institucional na perspectiva de mudar a face do país, sobretudo com a implantação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos Setoriais de políticas públicas.

É evidente que, confirmados a idéia e o conceito de políticas sociais básicas como imprescindíveis para assegurar a proteção integral de crianças e adolescentes, os Conselhos de Direitos assumem a tarefa de operar uma linha nova de ação que é articular um Sistema de Garantias de Direitos, isto é, articular as instâncias legais instituídas de exigibilidade de direitos para enfrentar as sistemáticas, massivas e cruéis violações sofridas por crianças e adolescentes, sobretudo aquelas em situações particularmente difíceis e vulneráveis.

A criação, implantação e prática dos Conselhos de Direitos é que vai possibilitar e indicar a compreensão exata do seu papel e lugar na defesa dos direitos da criança e do adolescente e permitir a construção coletiva da **categoria política estratégica**, de sua ação para assegurar sobrevivência, desenvolvimento, proteção e participação de todas as crianças e adolescentes.

Essa compreensão deriva do projeto político do ECA, no qual os conceitos de integração, intersetorialidade, complementaridade e de redes de atenção ganham corpo e consistência, e é neste caminho que perspectivas objetivas são criadas e recriadas para superação do paternalismo, do assistencialismo, do corporativismo e do conservadorismo que historicamente marcaram as ações de política pública do Estado brasileiro.

Neste sentido, a discussão da sobreposição e/ou duplicidade de funções entre os Conselhos de Políticas Setoriais e Conselhos de Direitos é uma concepção distorcida ou falsa da doutrina de Proteção Integral. Isto porque o Conselho de Direitos, no seu claro papel político e estratégico, assume a tarefa de regente (integrador/monitor) para que o direito assegurado em lei deixe de ser uma doutrina e uma questão teórica para se legitimar na sociedade através de seus mecanismos de exigibilidade, com o fortalecimento dos Conselhos Tutelares, dos Fundos da Criança e do Adolescente e os órgãos operadores de justiça, o que se denomina de Sistema de Garantia de Direitos.

Esse papel, porém, não impera sobre os dispositivos mandatários dos demais Conselhos Setoriais, uma vez que o monitoramento que se efetiva pela integração leva a



noção de interface para além da identificação de semelhanças de objetivos (propósitos e metas) de cada Conselho Setorial, para estabelecer processos de avaliação das ações de políticas sociais articuladas no seu conjunto e garantidoras da proteção integral de crianças e adolescentes.

Assim as instâncias públicas de atendimento à criança e ao adolescente, governamental ou da sociedade civil, são compreendidas no seu locus próprio e específico e, ao mesmo tempo, alvo de integração e monitoramento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Nesta direção, de construção da categoria política estratégica, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – elaborou um esquema operacional para o Sistema de Garantia de Direitos – SGD – que deverá constituir-se na base de elaboração de diretrizes e planos de ação para o atendimento à criança e ao adolescente.

Doutrina da Proteção Integral

Eixos do Sistema de Garantia de Direitos	Defesa	Promoção	Controle/ Vigilância
Componentes de Integração			
Políticas sociais			
Programas Especiais			
Programas de atendimento às Medidas Sócio-Educativas			
Gestão de Políticas Públicas			

Neste esquema, dos eixos do sistema e dos componentes de integração, um aspecto importante diz respeito à focalização de programas para atender situações de extrema violação de direitos de crianças e adolescentes como a violência sexual, o trabalho infantil e o adolescente em conflito com a lei.

Para o CONANDA, priorizar os programas de atenção focalizada não se trata de uma tendência reduzida do padrão de proteção integral, porém de uma estratégia de enfrentamento da diversidade e complexidade, iniquidade e desigualdade a que está submetido um grande número de nossas crianças e adolescentes.

Tal estratégia tem como meta o fortalecimento inequívoco do Estatuto da Criança e do Adolescente e como objetivo conclusivo a inclusão dessas crianças e adolescentes nas



políticas sociais básicas, garantindo-lhes o acesso, atendimento e sucesso em programas básicos e universais de proteção integral, tendo a educação como eixo central da inclusão.

Priorizar para superar situações particularmente difíceis a que estão submetidas crianças e adolescentes é um papel decisivo para o CONANDA, não como uma política especial autônoma e descolada das políticas sociais, nos moldes já ultrapassados das Febems e Funabem, mas como política de defesa-promoção-controle, transversal às demais políticas, que se processam por meio dos mecanismos de exigibilidade de direitos.

Entendendo ser este o espírito da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente, marcos legais em que se fundamenta a ação/atuação do Conselho de Direitos, e consciente do seu lugar e do seu papel enquanto instância pública de formulação e monitoramento de políticas para infância e adolescência, o CONANDA estabelece as **Diretrizes Nacionais como um conjunto de definições doutrinárias sobre princípios, objetivos e referências de procedimentos nas áreas das políticas sociais e de temas focais, que orientarão a organização, a articulação, o desenvolvimento e a avaliação de programas e práticas políticas e pedagógicas executadas por setores e órgãos governamentais e da sociedade civil.**

Princípios

Ao adotar diretrizes para a política de atenção integral à infância e à adolescência, a definição de princípios torna-se prioritária na construção de um corpo orgânico para unidade das ações.

Além dos princípios já definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente – como **sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, e destinatários de absoluta prioridade** –, o conjunto de diretrizes se integra e articula com bases em princípios éticos, estéticos, políticos e operacionais.

Princípios Éticos: Trata-se da conduta humana impregnada nas relações concretas estabelecidas que consideram a autonomia, o respeito à identidade, a solidariedade, a dignidade, a equidade de direitos, a liberdade.

Princípios Estéticos: Tradicionalmente refere-se à apreciação racional do belo, mas também diz respeito às condições e efeitos da criação. Portanto trata-se de compreensão, respeito e aceitação da diversidade de etnia/raça e gênero; da diferença nas representações racionais e emocionais dos conteúdos; das manifestações culturais do indivíduo, família/grupo e sociedade.

Princípios Políticos: São as bases em que se estabelecem as regras do que se refere à esfera do público, como a descentralização político-administrativa, a municipalização, a integração, a cidadania, a participação.

Princípios Operacionais: Diz respeito aos elementos necessários para o pleno funcionamento das ações, de modo a atender as finalidades de integração, como a revisão técnica e operacional das estruturas de atendimento (reordenamento institucional) a formação de redes de atenção (responsabilidade compartilhada e negociação), a flexibilidade, a articulação, a complementaridade.

Dimensões Prioritárias da Integração

Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos

Conselhos Setoriais de Políticas Públicas

Fundos da Infância e Adolescência

Conselhos Tutelares

Protagonismo Infanto-Juvenil

A Situação da Criança e do Adolescente na Década de 90

Os dados disponíveis sobre a situação das crianças e dos adolescentes brasileiros ainda revelam uma verdadeira apartação entre as conquistas jurídicas institucionais e a eficácia das políticas sociais para efetivar direitos e a proteção integral.

O que se pode constatar, no caso do Brasil, é que as políticas sociais públicas, na sua maioria, reproduzem a desigualdade existente na sociedade. Os índices dos anos 90 não alteraram, do ponto de vista macro-estrutural, o indicador dos anos 80, em que 1% dos mais ricos da população detém 13.9% da renda, enquanto 40% dos mais pobres contam com apenas 8.9% do total da renda.

Embora o país ocupe a 10ª posição na economia mundial, também se apresenta como o que tem uma das piores distribuições de renda do mundo. Talvez, por isso mesmo, a maior violação de direitos seja as condições de privação e desigualdade a que estão submetidas grande número de crianças, adolescentes e suas famílias, para quem as ações de assistência social persistem com o paradigma que reforça o caráter seletivo e residual.

Nas famílias mais pobres, os membros menores de 14 anos de idade representam 48% das pessoas. O número médio de pessoas por domicílio é de 5.1, sendo o rendimento médio per capita de 0.5 do SM. A proporção de famílias pobres chefiadas por mulheres vem aumentando, representando 20.8%, o que pode significar um indicador de privação social, na medida em que a maioria dessas famílias tem crianças menores de 14 anos e não contam com ajuda do cônjuge, as chefes possuem baixa escolaridade e assumem ocupações com pouca qualificação e baixa remuneração em relação aos homens. O índice de famílias pobres cujos chefes têm menos de 4 anos de estudo é de 52%, sendo que 11.5% de crianças de 7 a 14 anos se encontram fora da escola; 13.9 de crianças de 10 a 14 anos trabalham; 42.9% das pessoas maiores de 14 anos de idade trabalham sem carteira assinada, e 65.6% dos ocupados maiores de 14 anos de idade não contribuem com a previdência social. Dos domicílios das famílias pobres, 28.7% tem abastecimento de água inadequado e 41.6% esgotamento sanitário precário.

Se tomarmos por base a educação como eixo central e estratégico do desenvolvimento humano e conseqüente desenvolvimento da nação, vamos enfrentar graves problemas decorrentes do fracasso escolar, no caso brasileiro. Basta observarmos que ainda temos em torno 4.7 milhões de crianças de 7 a 14 anos de idade fora da escola e das crianças matriculadas anualmente no ensino fundamental, que hoje são cerca de 35 milhões, somente 1/5 consegue chegar à primeira série do ensino médio.



A taxa de analfabetismo mantém-se bastante elevada sendo de 17.2% para pessoas de 7 a 10 anos e de 15.7% de 10 anos em diante. Em relação à pré-escola apenas 33% da população de 4 a 6 anos de idade recebem esse atendimento.

Esse quadro demonstra a dramaticidade da violência estrutural no dia-a-dia de crianças e adolescentes em todos os cantos do Brasil, sendo para mais ou para menos nas nossas diferentes regiões, o que agrava ainda mais o quadro da desigualdade. Essa situação vai refletir-se diretamente na exploração do trabalho infantil, já que 3.4 milhões de crianças entre 5 e 14 anos de idade estão trabalhando no Brasil.

Decorrente dessa estrutura perversa, fenômenos sociais como meninos e meninas de/na rua, negligência, maus-tratos e abandono familiar, violência sexual de crianças e adolescentes, alto consumo de drogas, envolvimento no narcotráfico e ato infracional (delinqüência) na adolescência e juventude são as representações que se manifestam nas relações sociais e, por vezes, como forma de sobrevivência de uma grande parcela da população infanto juvenil.

É bem verdade que na última década os indicadores sociais têm demonstrado alguma melhoria pontual, no que diz respeito à oferta de serviços sociais públicos. Entretanto, essas modificações não indicaram a superação da iniquidade e enorme desigualdade de renda e geográfica que marcam a formação da sociedade brasileira, crescendo aí as diferenças de gênero e de raça/etnia, persistindo, portanto, o desafio de alcançarmos um patamar de cidadania calcado na justiça e na igualdade.

II- DIRETRIZES NACIONAIS

O artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que a Política de Atendimento far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Elaborar diretrizes nacionais, em um país da dimensão do Brasil, é compreender a nossa complexa realidade de diferenças geográficas e a heterogeneidade de condições de recursos financeiros, humanos e operacionais dos municípios, que são a nossa base federativa.

Deste modo, o conjunto de diretrizes ganha forma, consistência e corpo orgânico quando observadas cada realidade local e considerados os preceitos legais, na dimensão exata de que a municipalidade oferece condições e competências para tecer e organizar a rede de atenção a crianças e adolescentes.

As diretrizes para POLÍTICAS DE ATENÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA, deliberadas pelo CONANDA, pretendem atender os requisitos acima mencionados.

EDUCAÇÃO

A Lei de Diretrizes Básicas aprovada em 1996, os Parâmetros Curriculares Nacionais de 1997, a criação do FUNDEF em 1996 e a ampliação do Programa de Distribuição Gratuita de Livros Didáticos são alguns dos elementos que demonstram o esforço governamental para melhoria do ensino público.

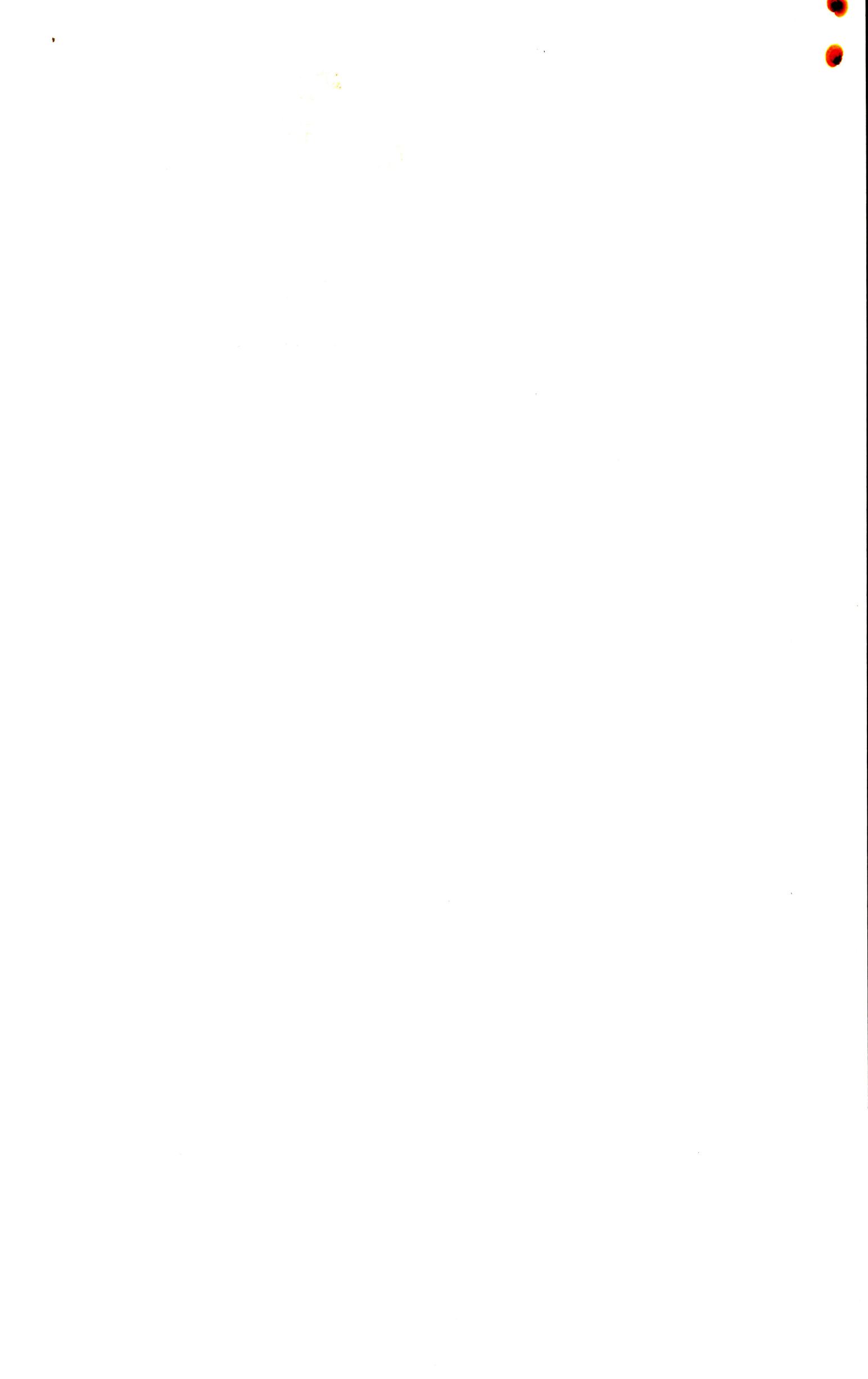
Entretanto, o perfil da educação no Brasil ainda é marcado por profundas desigualdades entre as regiões, as áreas rural e as zonas urbanas de concentração da pobreza.

O maior problema, hoje, na área da educação, diz respeito ao insucesso escolar. A maior expressão de fracasso da política educacional está na distorção entre idade e série, consequência da repetência e da evasão. A média nacional de repetência está em torno de 20%, sendo que no nordeste a taxa de repetência é de 60%, mais elevada do que no sul, e na área rural é 28%, mais elevada do que a média nacional. Com relação à evasão, os índices apontam que para cada 10 alunos matriculados mais de 1 desiste durante o ano letivo.

Na educação infantil, apenas 33% da população de crianças de 04 a 06 anos recebem atendimento na pré-escola e 5% de zero a 03 anos recebem atendimento em creche. Considerando os estudos já realizados no mundo inteiro, que demonstram que as crianças que recebem o atendimento adequado na educação infantil apresentam melhores resultados no ensino fundamental, vamos perceber a gravidade desses dados.

Nesse quadro, a situação da educação no Brasil ainda exige um grande esforço e investimentos para superação do baixo nível de ensino e da perversa distribuição de escolaridade que ainda se apresentam.

As experiências de alguns poucos municípios e estados têm se revelado exitosas, na medida em que novos padrões de gestão educacional que associaram maior valorização do professor e democratização das escolas com a participação da comunidade em forma colegiada, e mais autonomia para a unidade escolar, inclusive com repasses de recursos financeiros, como forma de enfrentamento de problemas que foram aqui apontados.



Diretrizes	Estratégias
<p>1- Garantir a qualidade do ensino.</p>	<p>1.1- Valorizar o profissional de educação através da capacitação continuada e da justa remuneração.</p> <p>1.2- Prover a manutenção dos custos necessários à atividade educacional, tais como infra-estrutura, equipamentos, salas adequadas, água, luz...</p> <p>1.3- Investir em material didático-pedagógico adequado ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem.</p> <p>1.4- Cumprir os parâmetros curriculares e os temas transversais propostos pelo MEC. Propiciar o ensino modular para o adolescente em defasagem idade/série, para os que estão em situação de rua, cumprindo medida sócio-educativa de internação ou no trabalho.</p> <p>1.5- Assegurar escolas próximas às residências e, em casos especiais, os meios de locomoção gratuitos.</p> <p>1.6- Fornecer, em caráter contínuo, merenda escolar de qualidade, respeitadas as especificidades culturais e regionais.</p> <p>1.7- Promover a integração escola-família-comunidade na elaboração, execução e avaliação do Projeto Político Pedagógico.</p> <p>1.8- Estimular a implantação da escola de tempo integral.</p> <p>1.9- Implantar o Projeto Pedagógico específico para a educação infantil.</p> <p>1.10- Garantir instalações e equipamentos compatíveis com a faixa etária.</p>
<p>2- Implantar a universalização do ensino desde a Educação Infantil até o Ensino Médio</p>	<p>2.1 Assegurar um programa nacional de Bolsa Escola ou similar a todas as crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade, estendendo o benefício até o ensino médio.</p> <p>2.2. Redefinir os percentuais dos Fundos da Educação para garantir a universalização da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, Ensino Profissionalizante e Educação de Jovens e Adultos, observado o que se refere à LDB na competência de cada esfera de governo.</p> <p>2.3. Assegurar um aumento progressivo do</p>

SAÚDE

Fatores como a ampliação dos programas de saúde da mulher e da criança, sobretudo os voltados ao pré-natal, parto e puerpério, a ampliação da oferta médico-hospitalar infantil, as campanhas de vacinação, de aleitamento materno, de reidratação oral, o envolvimento da comunidade em ações de saúde, o programa nacional de saúde da família, a redução da fecundidade e a atuação dos conselhos municipais de saúde são, sem dúvida, elementos responsáveis por avanços constatados na área da saúde na infância.

O perfil da mortalidade infantil no Brasil apresenta tendência de queda, sendo que em 1998 era de 36.1 por mil. Esse perfil, entretanto, não é homogêneo entre as regiões do país. A região nordeste continua com a maior taxa de mortalidade do país (75 por mil), e a mais baixa apresenta-se na região sudeste (35 por mil). A tendência de queda está marcadamente nas áreas urbanas, sendo que a taxa nas áreas rurais é duas vezes superior.

Os óbitos por afecções originadas no período perinatal correspondem a 44% de óbitos infantis no Brasil. As pneumonias como causa de óbito infantil têm reduzido em 25% e as diarreias em mais de 50% com relação aos valores da década de 80, sendo que um dos fatores preponderantes para essa redução foi a adoção, pelas mães, do uso do Soro de Reidratação Oral. Mesmo assim, essas afecções respondem por mais de 60% das internações pelo SUS, e 5% das crianças brasileiras de até 5 anos de idade padecem de desnutrição. Os óbitos por causas externas em crianças e adolescentes são de 51.58% nas idades de 10 a 14 anos e de 67.57% nas de 15 a 19 anos em relação às demais causas de óbitos. A mortalidade materna é um indicador pouco confiável nos dados disponíveis por sua grande variação. Entretanto a partir de óbitos declarados no Brasil em 1998, chega-se a um número de 65 mortes por 100 mil nascidos vivos.

Em relação à saúde do adolescentes, os dados registram que, dos partos realizados pelo SUS em 1996, 25% foi em crianças e adolescentes entre 10 e 19 anos de idade. Desse universo, 54% não tinham escolaridade e já haviam ficado grávidas mais de uma vez, sendo que 1 em cada 10 mulheres de 15 a 19 anos já tinham 2 filhos e 45.9 desses filhos foram indesejados. Entre os jovens de até 24 anos de idade, 45.9% não usam nenhum método contraceptivo.

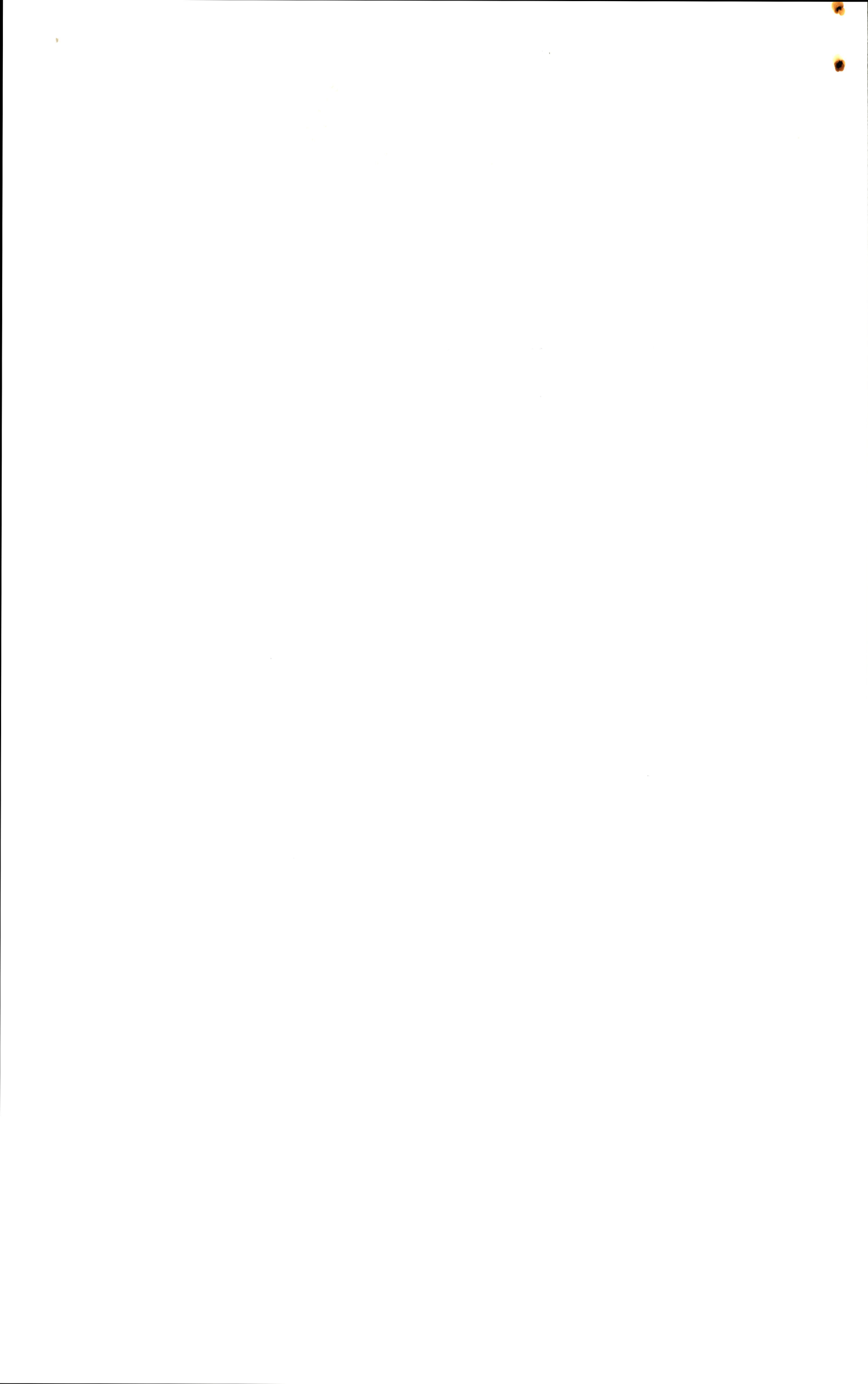
No aspecto da AIDS, o Brasil apresenta bons resultados com o trabalho efetivado pelo Programa Nacional de combate AIDS, cuja participação da sociedade civil tem sido bastante intensa e significativa. Segundo o Ministério da Saúde, existem 190.949 casos notificados de AIDS, e desses casos 6.750 são de crianças com menos de 13 anos de idade e 4.382 de adolescentes de 13 a 19 anos. Conforme a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, somente 11% das garotas e cerca de 8% dos garotos brasileiros não conhecem nenhum modo de evitar o HIV, 83% das garotas e 88% dos garotos sabem citar o uso da camisinha como uma das maneiras de se evitar o HIV e a AIDS e 44% dos adolescentes usam camisinha em todas as relações sexuais. Entre os adolescentes de 15 a 19 anos, 99% das mulheres e 98% dos homens já ouviram falar da doença.

Portanto, no que diz respeito à atenção da saúde da criança e do adolescente os problemas mais cruciais são relativos à adolescência, sobretudo em relação ao desenvolvimento da sexualidade, à violência, ao uso de drogas, além do atendimento especializado para diagnóstico e tratamento de doenças específicas.

Diretrizes	Estratégias
<p>1- Garantir uma política de saúde pública de acesso universal e igualitário, nos aspectos da promoção, proteção e recuperação da saúde de crianças e adolescentes.</p>	<p>1.1- Assegurar recursos no caso da União aplicar o equivalente a variação nominal do PIB, corrigida do ano anterior, os Estados de 7% a 12% e nos Municípios 10% a 15% da arrecadação dos impostos, gradualmente até 2004.</p> <p>1.2- Garantir à gestante o atendimento integral pré (6 consultas, de acordo com as orientações da OMS) e perinatal, para assegurar o direito à vida e à saúde da mãe e seu nascituro.</p> <p>1.3- Garantir a todas as crianças o registro de nascimento gratuito e o acesso a atenção adequada no que diz respeito a promoção, bem como a recuperação da saúde tanto na atenção básica como em todos os níveis de atendimento do SUS.</p> <p>1.4- Garantir o exame gratuito – “teste do pezinho” – e o tratamento adequado, bem como, o exame de DNA, quando indicado.</p> <p>1.5- Assegurar programas e serviços de atenção integral à saúde do adolescente, privilegiando a orientação sexual com vistas à prevenção da gravidez precoce e das DST/AIDS.</p> <p>1.6- Assegurar serviços de saúde especializados para a prevenção, diagnóstico e tratamento à criança e ao adolescente portador de necessidades especiais, tanto físicas quanto mentais.</p> <p>1.7- Implantar ambulatórios especializados para o atendimento a crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos.</p> <p>1.8- Assegurar programas especiais de tratamento a crianças e adolescentes usuários de substâncias psico-ativas (drogadição).</p>

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Embora os dados da SEAS apontem que a maioria dos recursos da assistência social atendem programas destinados a crianças e adolescentes, isto não tem significado redução de riscos para as mesmas e suas famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, por serem programas que não asseguram mínimos sociais, como é a finalidade da assistência social prevista em lei, persistindo o perfil de assistência social no Brasil é de atenção focal, de pouca cobertura e seletiva.



Referindo-se, apenas a um exemplo, o atendimento às crianças em pré-escola de famílias com renda abaixo de um salário mínimo é apenas de 18%, enquanto que para as famílias com renda um pouco mais elevada, ou seja superior a 2 salários mínimos, o atendimento passa para quase 60%. Com relação às famílias com renda abaixo de 1 salário mínimo, o atendimento em creches não ultrapassa os 3%.

A situação de crianças e adolescentes privados da convivência familiar ocupa também uma grande parte das ações da política oficial da assistência social, executada sobretudo através de convênios com entidades sociais não governamentais que abrigam crianças recebendo, em contrapartida, uma ajuda de custo per capita criança. Esta é uma área com grandes problemas, porque ainda não se efetivou adequadamente o reordenamento institucional para atender o paradigma da proteção integral declarada pelo ECA.

O enfrentamento da grave pobreza de famílias com crianças e adolescentes representa um dos maiores problemas para a assistência social, enquanto política de garantia de mínimos sociais e de inclusão.

O fato novo e importante que se apresenta na busca de soluções adequadas são os Conselhos de Assistência Social em todos os Estados da Federação e os Conselhos Municipais na maioria das cidades brasileiras.

Diretrizes	Estratégias
<p>1- Garantir uma política nacional de assistência social que tenha a família como foco central da atenção, que assegure os mínimos sociais às famílias pobres, promova o acesso às demais políticas sociais básicas de todos os seus membros.</p>	<p>1.1- Promover programas próprios e /ou integrar com ações de outras áreas de apoio sócio-familiar, que assegurem renda mínima às famílias.</p> <p>1.2- Articular as ações de assistência social com os programas de profissionalização e geração de emprego e renda.</p> <p>1.3- Assegurar a todas as crianças e adolescentes usuárias dos programas de assistência social, das três esferas de governo, o acesso ao ensino público e gratuito.</p> <p>1.4- Ampliar a oferta de creche e pré-escola, integrada com a educação infantil, até a universalização do atendimento.</p> <p>1.5- Integrar e apoiar programas de melhoria de condições de habitabilidade para as famílias em situação de risco pessoal e social.</p> <p>1.6- Assegurar um programa nacional de reintegração familiar para crianças e adolescentes privados da convivência familiar, por meio do incentivo à adoção.</p> <p>1.7- Assegurar que o repasse do orçamento da seguridade social destinado à assistência social seja de 5%.</p>
<p>2- Garantir uma política Nacional de apoio à juventude que promova o protagonismo</p>	<p>2.1- Fortalecer e ampliar as metas do programa “ Agentes Jovens e Criação dos Centros da</p>

juvenil no aspecto da cidadania	Juventude.
---------------------------------	------------

CULTURA, ESPORTE E LAZER

A falta de integração entre as políticas sociais e uma concepção elitista que se tem sobre as ações de cultura e esporte cria uma distância entre os setores oficiais dessas políticas e o esforço de atenção integral que vem sendo colocado em favor de crianças e adolescentes, tanto pelo Estado como pela sociedade civil.

Essa situação, em parte, justifica a ausência de dados sistematizados dessas áreas para melhor orientar as suas ações. Por outro lado, a recorrência a atividades que valorizam as manifestações culturais locais, a promoção de programas que utilizam a abordagem esportiva como elemento de socialização e integração de crianças e adolescentes como as chamadas “escolinhas de esporte”, a criação e revitalização de bibliotecas municipais com equipamento para o desenvolvimento da leitura dirigida, as práticas de atividades lúdicas e recreativas em várias ações de atendimento e programas de incentivo à formação e à criação artísticas são sinais verdadeiros da importância da cultura, esporte e lazer, como fundamentais no processo de desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Nestes últimos 10 anos, têm crescido bastante as iniciativas de governos municipais e de entidades da sociedade civil, que priorizam abordagens culturais e esportivas nas ações de atendimento às crianças e aos adolescentes em suas áreas de abrangência e conseguem estabelecer parcerias para financiamento, sobretudo com organizações ligadas aos setores empresariais, como alternativa de atividades no horário inverso ao escolar.

Neste sentido, vários municípios e organizações não-governamentais têm sido premiados por desenvolverem programas na área de cultura e esporte como forma de assegurar a proteção integral à criança e ao adolescente.

Exemplos como o Grupo Edisca no Ceará, o projeto de Esporte na Escola de Samba Mangueira no Rio de Janeiro, A orquestra Mirim em Pernambuco, A Rádio Margarida no Pará, A Mala do Livro e o Classe Arte no Distrito Federal, entre tantos outros espalhados por este nosso imenso território brasileiro são práticas esperançosas ao fortalecimento desta nova tendência enquanto política pedagógica de atenção às nossas crianças.

Em nível federal, podemos destacar os programas do Ministério de Cultura como o de Incentivo à leitura, Apoio às bandas municipais, Curso de formação para restauração e preservação do Patrimônio Histórico, Oficinas escolas, Casa da cultura. No Ministério dos Esportes o “Programa Esporte Solidário”, que são ações que contemplam crianças e adolescentes, entretanto a oferta desses serviços é tão restrita que compromete a sua eficácia.

O desafio que temos nesta área e de universalizar programas e ações de cultura, esporte e lazer e que os mesmos passem a integrar as demais políticas, enquanto direito que deve ser assegurado no processo de desenvolvimento de todas as crianças e adolescentes.



Diretrizes	Estratégias
<p>1- Garantir uma política nacional de cultura, esporte e lazer para crianças e adolescentes de caráter universal e que contemple a integração regional e a valorização da cultura local.</p>	<p>1.1- Assegurar apoio financeiro da União e dos Estados aos Municípios para promoção de atividades culturais, esportivas e de lazer destinadas à criança e ao adolescente.</p> <p>1.2- Assegurar que os Conselhos Municipais e Estaduais de Direitos participem da elaboração dos Planos Diretores de Cultura municipais e estaduais.</p> <p>1.3- Potencializar e democratizar os espaços públicos de esporte e cultura.</p> <p>Assegurar programas e serviços de bibliotecas, brinquedotecas, gibitecas, videotecas.</p> <p>1.4- Garantir o acesso gratuito de crianças e adolescentes pobres aos eventos culturais, esportivos e de lazer, sendo que a sua identificação se dará por meio da carteira escolar.</p> <p>1.5- Propor que a lei do FUNDESP contemple recursos específicos para atividades voltadas para crianças e adolescentes.</p> <p>1.6- Assegurar que os programas do INDESP – Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – possa atender a todos os municípios que deles necessitarem.</p>

PROTEÇÃO ESPECIAL

Trata-se das políticas dirigidas aos segmentos da população infanto-juvenil que se encontram em situação de risco pessoal e social, em razão de extrema violação de direitos.

A violência contra crianças e adolescentes, constatada através dos índices progressivos registrados tanto pelas instâncias oficiais de justiça e segurança quanto pela mídia, está diretamente relacionada a questões de natureza cultural, social e ideológica e, no caso brasileiro, ao agravo sistemático da situação de pobreza.

Na verdade o Estatuto da Criança e do Adolescente traz um novo conceito de violações de direitos, ou seja, são ações, omissões ou situações que ameaçam ou violam direitos fundamentais de crianças e adolescentes como o direito à vida, ao respeito, à dignidade, à liberdade.

Nesta perspectiva, embora os dados estatísticos disponíveis não sejam precisos, sabemos que é bastante grande o número de crianças e adolescentes que são vítimas das diferentes formas da violência, quer direta ou indireta – a violência decorrente da estrutura social injusta e desigual da sociedade brasileira.

Decorre daí que determinados temas ganham prioridade dentro das ações dos Conselhos de Direitos, como temas focais para acessar os mecanismos de exigibilidade de direitos, porém transversais nas políticas públicas. São temas cujas violações caracterizam-



se pelas relações interpessoais, como maus-tratos e violência sexual, e a violência estrutural, como o trabalho infantil e meninos e meninas de rua.

Trabalho

No Brasil, a questão do trabalho e de sua relação com crianças e adolescentes é histórica e, nos últimos anos, sofreu uma grande mudança, tanto nas ações governamentais e não-governamentais dirigidas a essa área, como na forma da sociedade encarar o problema.

É evidente que o Estado brasileiro assumiu a luta pela erradicação do trabalho infantil e a proteção do trabalho do adolescente. A ratificação das Convenções n.º 138 e n.º 182 da Organização Internacional do Trabalho e a Emenda Constitucional n.º 20, que altera a idade para ingresso no mercado de trabalho para 16 anos de idade, são marcos significativos.

Entretanto a situação de realidade dos pequenos trabalhadores deste país ainda é perversa e cruel. Todas as pesquisas e estudos demonstram que o trabalho de crianças e adolescentes está intimamente associado à baixa renda de suas famílias.

Em 1990 o grupo de crianças trabalhadoras que vivia em família pobres com renda per capita de até 1/2 salário mínimo era de 23%, enquanto que aos que viviam em famílias com rendimento per capita acima de dois salários mínimos a taxa baixava para 5%.

A PNAD de 1995 fornece informações de que 3.2% de crianças de 5 a 9 anos de idade trabalha. Esse índice eleva-se para 20.5% na faixa etária entre 10 e 14 anos e para 50.9% na faixa etária de 15 a 17 anos. Os ramos de atividades das crianças são predominantemente agrícola e de serviços, sendo que o comércio, a indústria e a construção civil aparecem em pequena escala. O dado importante é que o ramo do trabalho doméstico absorve mais de 260 mil crianças entre 10 e 14 anos de idade, sendo uma ocupação tipicamente feminina.

Com relação à proteção do trabalho do adolescente, os dados indicam uma situação também perversa. Apenas 14% dos adolescentes ocupados no mercado de trabalho em 95 possuíam carteira assinada, mais de 25% não têm remuneração, e a taxa de remuneração média para adolescentes de 15 a 17 anos de idade é de 0.89 do salário mínimo. No setor agrícola é de 0.12 sm, na indústria de 0.61sm, construção civil de 0.48 sm, no comércio de 0.38 sm, em serviços de 0.50 sm e em outras atividade é de 0.63 sm. A carga horária é de 40 horas trabalhadas ou mais para 63.6% dos adolescentes trabalhadores, e o tempo de serviço não passava de 1 ano para 68.2% dos adolescentes.

O Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente já detectou que o trabalho infantil é um problema complexo e de múltiplas facetas que precisa ser enfrentado a partir de uma perspectiva histórica da evolução de valores sociais e de sistemas de produção.

O outro grande desafio é a proteção do trabalho dos adolescentes, cujos dados demonstram que esses trabalhadores são absorvidos em ocupações pouco qualificadas com baixa remuneração e enfrentam péssimas condições de trabalho.

O envolvimento dos diferentes setores da sociedade, como os sindicatos, os empresários, as organizações internacionais, os setores de fiscalização do Ministério e Secretarias Estaduais de Trabalho, tem sido de grande contribuição para a identificação dos problemas citados e também para a elaboração de estratégias de superação.

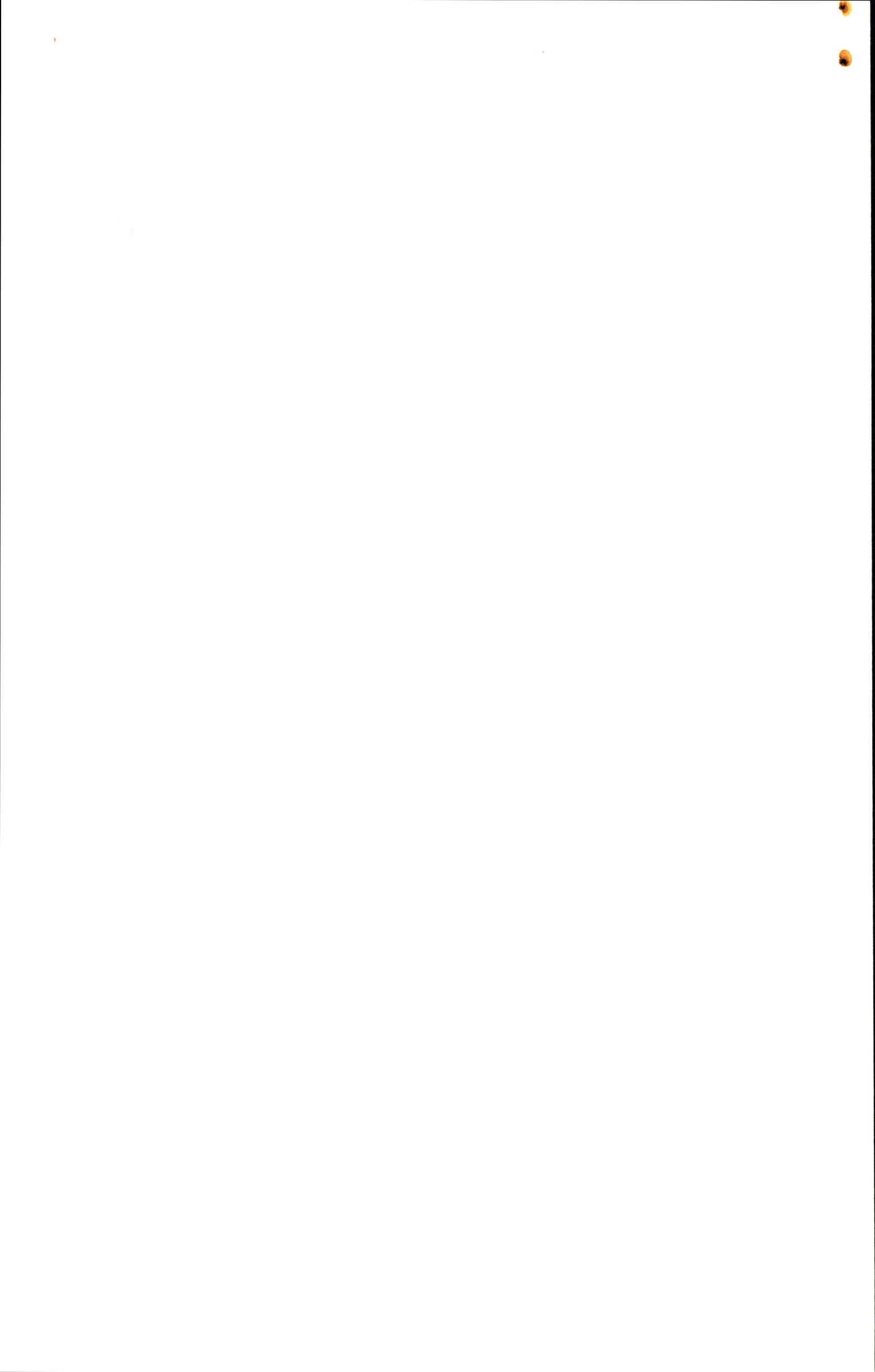
Violência Sexual

O Brasil registra cerca de 50 mil casos por ano de violência sexual contra crianças e adolescentes, de acordo com dados do Ministério da Justiça. Segundo pesquisadores, a estimativa é de que os números oficiais representem apenas 10% do total de casos. Isso porque grande parte das agressões ocorre dentro de casa, e, portanto, esse tipo de violência, em muitos casos, não é notificada.

A violência sexual a crianças e adolescentes, no Brasil, teve sua expressão política na década de 90, quando este fenômeno, fruto das desigualdades sociais, de gênero e de raça/etnia, inclui-se na agenda da sociedade civil como questão relacionada à luta nacional / internacional pelos direitos humanos e pela defesa e garantia de direitos de crianças e adolescentes. Por se tratar de um fenômeno de visibilidade política e social recente e complexo no contexto histórico brasileiro, apresenta algumas dificuldades em relação à conceituação, definição e caracterização do fenômeno. Esse fato traz implicações para o enfrentamento eficaz da violência sexual de crianças e adolescentes na área da defesa/responsabilização, das políticas públicas e da legislação.

O papel da sociedade civil, notadamente dos Movimentos Sociais, Fóruns, ONGs e Conselhos, como protagonistas na mobilização social dos setores do Legislativo, do Governo, da mídia e das Agências Internacionais, foi determinante na luta pela inclusão da violência sexual de crianças e adolescentes na Agenda Pública brasileira nos anos 90.

Diretrizes	Estratégias
1- Garantir uma política de erradicação do trabalho infantil e de proteção do trabalho do adolescente.	1.1- Assegurar que o PETI seja ampliado e dê ação continuada para o combate de toda e qualquer forma de trabalho infantil. 1.2- Assegurar que as diretrizes formuladas pelo Fórum Nacional de Combate ao Trabalho Infantil sejam implantadas. 1.3- Propor à Câmara Federal projeto de Lei para regulamentação do trabalho educativo, previsto no artigo 68 do ECA. 1.4- Assegurar uma política nacional do trabalho do aprendiz, bem como das garantias do trabalho dos adolescentes maiores de 16 anos de idade. 1.5- Exigir a ampliação e a regularidade da fiscalização do trabalho infantil e a proteção do trabalho do adolescente. 1.6- Propor mecanismos para que os recursos advindos de multas pela exploração do trabalho infantil e/ou irregularidade no trabalho do adolescente sejam revertidos aos Fundos da Infância e Adolescência. 1.7- Assegurar que os programas de capacitação e treinamento de adolescentes, para o mercado de trabalho, sejam integrados com a área de educação. 1.8- Promover uma política nacional de apoio



<p>2- Garantir a implantação do plano nacional de enfrentamento de violência sexual Infanto-Juvenil.</p>	<p>ao jovem no acesso ao primeiro emprego.</p> <p>2.1- Assegurar a execução das ações previstas no plano nacional de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, deliberado pelo CONANDA na assembléia ordinária de 12-07-00.</p>
<p>3- Garantir uma política nacional de promoção de direitos para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social</p>	<p>3.1- Assegurar atendimento sistemático de proteção integral à criança e ao adolescente indígena.</p> <p>3.2- Assegurar atendimento sistemático de proteção integral à criança e ao adolescente em situação de rua.</p> <p>3.3- Assegurar atendimento sistemático de proteção integral à criança e ao adolescente testemunha, sobretudo quando se tratar de denúncias envolvendo o narcotráfico e extermínio.</p>

MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS

Conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, quando verificada a prática de ato infracional por adolescentes, o juiz poderá aplicar uma das medidas sócio-educativas previstas, e deverá ser levada em conta a capacidade do adolescente em cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração. Portanto, o que está posto como garantia legal é o conteúdo da reinserção social do adolescente em conflito com a lei, e neste sentido os sistemas de atendimento às medidas sócio-educativas não podem estar desvinculados do sistema de proteção integral, em que se inserem as políticas sociais públicas.

Do ponto de vista da aplicação da medida sócio-educativa, resultado dos processos tramitados e julgados, os dados indicam que o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente tem sido cumprido.

Conforme dados do Ministério da Justiça /DCA, das medidas aplicadas ao final do processo de apuração de ato infracional praticado por adolescente, 86%, em média nacional, são medidas de meio aberto. Os crimes graves aparecem em menor incidência, portando a aplicação da medida sócio-educativa de internação é aplicada em menor percentual, representando 14% da aplicação da medida, em média nacional. Entretanto, o que se tem de realidade é que na esfera da execução da medida sócio-educativa aplicada aos adolescentes, os direitos assegurados em lei são sistematicamente violados, sobretudo em relação à medida de internação.

As investigações e estudos sobre este assunto dão conta de que a maioria dos executores de políticas públicas e dos governantes ignoram sistematicamente o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, considerando-o como tema secundário em relação às suas prioridades de governo.

Essa situação, sem dúvida, coloca em cheque a eficácia da aplicação da medida sócio-educativa, quando de fato o que deverá estar no foco da avaliação são os sistemas de

atendimento disponíveis ao adolescente cumprindo medida sócio-educativa. O exemplo de São Paulo, que se assemelha a quase todo o resto do Brasil, revela que as estruturas físicas e pedagógicas, ainda existentes, são geradas em uma lógica autoritária, repressora e punitiva, o que em nada corresponde aos conteúdos da reinserção social baseada em processos educativos e de garantia de direitos previstos no ECA.

Desta forma, o que poderia ser uma equação simples, isto é, o sistema de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, pelo disposto no ECA, está organizado e planejado de forma sistemática e com soluções práticas que correspondem à realidade dos problemas que envolvem o adolescente em conflito com a lei. Porém, esta questão tem se apresentado, para o Executivo, como de extrema complexidade.

O atendimento ao adolescente infrator requer a imediata construção de uma política nacional que incorpore as dimensões da prevenção e da promoção, como componentes de garantia de direitos e de cidadania.

Diretrizes	Estratégias
<p>1- Garantir a implantação de uma política de atendimento aos adolescentes autores de ato infracional, em todas as modalidades das medidas sócio-educativas e em todas as esferas de governos.</p>	<p>1.1- Exigir, através dos mecanismos legais apropriados, a imediata extinção de unidades de internação de adolescentes que ainda funcionam nos moldes de FEBEMs.</p> <p>1.2- Assegurar o rigoroso cumprimento da resolução n.º 45, 46 e 47 do CONANDA, que estabelece parâmetros para o atendimento das medidas sócio-educativas.</p> <p>1.3- Realizar campanha sistemática, em nível nacional, para assegurar a ininputabilidade penal até os 18 anos de idade.</p> <p>1.4-Incentivar programas de medidas sócio-educativas em meio aberto, em nível municipal.</p>

CONSELHOS DE DIREITOS, CONSELHOS TUTELARES E FUNDOS

Os Conselhos de Direitos e Tutelares são órgãos de função pública criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo respectivamente, um inserido na definição das políticas de atendimento e o outro inserido no zelo pelo cumprimento dos direitos previstos na lei.

Os Fundos Nacional, Estaduais e Municipais, igualmente, são mecanismos de arrecadação de recursos financeiros para complementar a efetivação da política de atendimento, conforme a doutrina de proteção integral. Trata-se, portanto, de mecanismos fundamentais ou mesmo estruturas básicas para implementação do ECA, sem os quais todo o resto pode ser ameaçado.

Os relatórios da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente dispõem informações sobre 877 municípios de 08 unidades federativas (incluindo o Distrito Federal). Desses municípios, em 56.5% existem Conselhos de Direitos e em 41.5% existem Conselhos Tutelares.

Quanto à estrutura, aos equipamentos e ao funcionamento dos Conselhos e Fundos, de um modo geral, são apontados como deficitários, o que compromete a sua visibilidade e eficácia junto ao Estado e à Sociedade.

Diretrizes	Estratégias
1- Garantir a implantação e devido funcionamento dos Conselhos de Direitos e Tutelares, conforme determina o ECA, em todo território nacional	1.1- Criar resolução com definição de prazos e metas de implantação dos Conselhos em todos os municípios brasileiros. 1.2- Criar resolução que responsabilize o executivo municipal pela manutenção da instalação e da infra-estrutura de funcionamento dos Conselhos de Direitos e Tutelares. 1.3- Formular e implantar um programa de capacitação continuada para conselheiros de direitos e tutelares. 1.4- Criar resolução estabelecendo padrão mínimo para escolha, atuação e obrigações das partes em relação aos Conselhos de Direitos e Tutelares.
2.- Garantir a criação e consolidação do Fundo nas esferas nacional, estadual e municipal	2.1- Assegurar que as três esferas de governo destinem, no mínimo, 1% de cada orçamento para o Fundo da Criança e do Adolescente. 2.2- Assegurar que parte dos recursos arrecadados pelas loterias federais e estaduais possam ser repassados aos Fundos da Criança e do Adolescente. 2.3- Assegurar que os recursos advindos de multas administrativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, sejam repassados aos Fundos da Criança e do Adolescente. 2.4- Promover uma campanha nacional para divulgação do Fundo da Criança e do Adolescente e informar sobre as vantagens das pessoas físicas e jurídicas ao aplicarem no Fundo.

MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE DE DIREITOS

A exigibilidade de direitos diz respeito ao sistema de justiça e segurança disponível para acesso e garantia de direitos assegurados em lei.

Das análises procedidas, por meio de seminários e encontros específicos sobre o assunto, pelo menos duas situações se colocam como fundamentais, quais sejam: a primeira é que os índices de crimes de violência praticados contra crianças e adolescentes são significativamente maiores do que os crimes de violência praticados por crianças e adolescentes; a segunda é que mesmo diante desta constatação pelos órgãos oficiais de



segurança e justiça, o investimento nesta política caminha à condução inversa, ou seja, ao controle e repressão aos crimes cometidos por adolescentes. Por exemplo, o número de Delegacias Policiais de proteção à criança e ao adolescentes e de Varas Privativas de crimes contra crianças e adolescentes no país é insignificante.

Por outro lado, o sistema público de acesso à justiça somente se torna visível nos crimes praticados por adolescentes e, mesmo assim, de forma muito precária. E com relação aos crimes praticados contra crianças e adolescentes, esse acesso é quase que negado.

As instâncias jurídicas e aos mecanismos de acesso à justiça, são classificadas de insuficiente e precárias nas condições de infra-estrutura. A maior parte destes serviços são prestados nas capitais dos Estados, ficando os municípios do interior descobertos, com um atendimento extremamente deficitário. O que os dados de realidade apontam é que, na grande maioria dos casos, a justiça não disponibiliza mais que um promotor de justiça e um juiz na comarca para tratar das questões especializadas da Vara da Infância e Juventude. E quanto à Defensoria Pública, a situação é ainda pior, porque às vezes é totalmente inexistente.

Sobre o Centros de Defesa para crianças e adolescentes constata-se que são instâncias da sociedade civil, organizadas como ONGs, e estão presentes em quase todos os Estados do país.

Diretrizes	Estratégias
<p>1- Garantir a criação e o funcionamento adequado dos órgãos e dos equipamentos a partir dos quais se estrutura o Sistema de Garantia de Direitos de forma que seja de acesso a toda criança e adolescente.</p>	<p>1.1- Assegurar que o Ministério Público acione os mecanismos legais existentes contra Estados e Municípios e o Distrito Federal, quando não garantirem a criação e o pleno funcionamento dos Conselhos de Direitos, Tutelares e Fundos.</p> <p>1.2- Criar mecanismos que impeçam o repasse de recursos financeiros federais e estaduais ao município que não criar e mantiver os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundo.</p> <p>1.3- Assegurar a implantação de Delegacias de Proteção da criança e do adolescente e Delegacias de Apuração de crimes cometidos por crianças e adolescentes em municípios com população acima de 200 mil habitantes.</p> <p>1.4- Assegurar que o poder judiciário implante as Varas Especializadas da Infância e da Juventude em municípios com população acima de 200 mil habitantes.</p> <p>1.5- Incentivar a criação de Centros de Defesa nos municípios com mais de 200 mil habitantes. Assegurar a implantação de Defensorias Públicas especializadas em criança e adolescente.</p> <p>1.6- Criar um sistema de informações integrado com todas as ações de políticas de promoção da</p>

	proteção integral de crianças e adolescentes, abrangendo os Estados, Municípios e o Distrito Federal. 1.7- Universalizar o Sistema de informação para infância e adolescência – SIPIA – do Ministério da Justiça/DCA.
--	--

III – INTEGRAÇÃO/PARCEIRIAS E MONITORAMENTO

Como já afirmado na fundamentação do presente documento, o papel político estratégico do CONANDA na implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente se materializa na tarefa de integrar e monitorar o conjunto de ações das políticas públicas e de proteção especial destinadas à criança e ao adolescente, executadas por órgãos governamentais e da sociedade civil.

Nesta perspectiva, a definição de diretrizes vai além de estabelecer interface entre as políticas para orientar concepções, estabelecer padrões de planejamento e criar mecanismos de avaliação/monitoramento, tendo como eixo básico dos sistemas de atendimento a integração, ou seja a construção da rede de atenção integral à criança e ao adolescente. Assim sendo, os parceiros fundamentais identificados para esta tarefa são os seguintes:

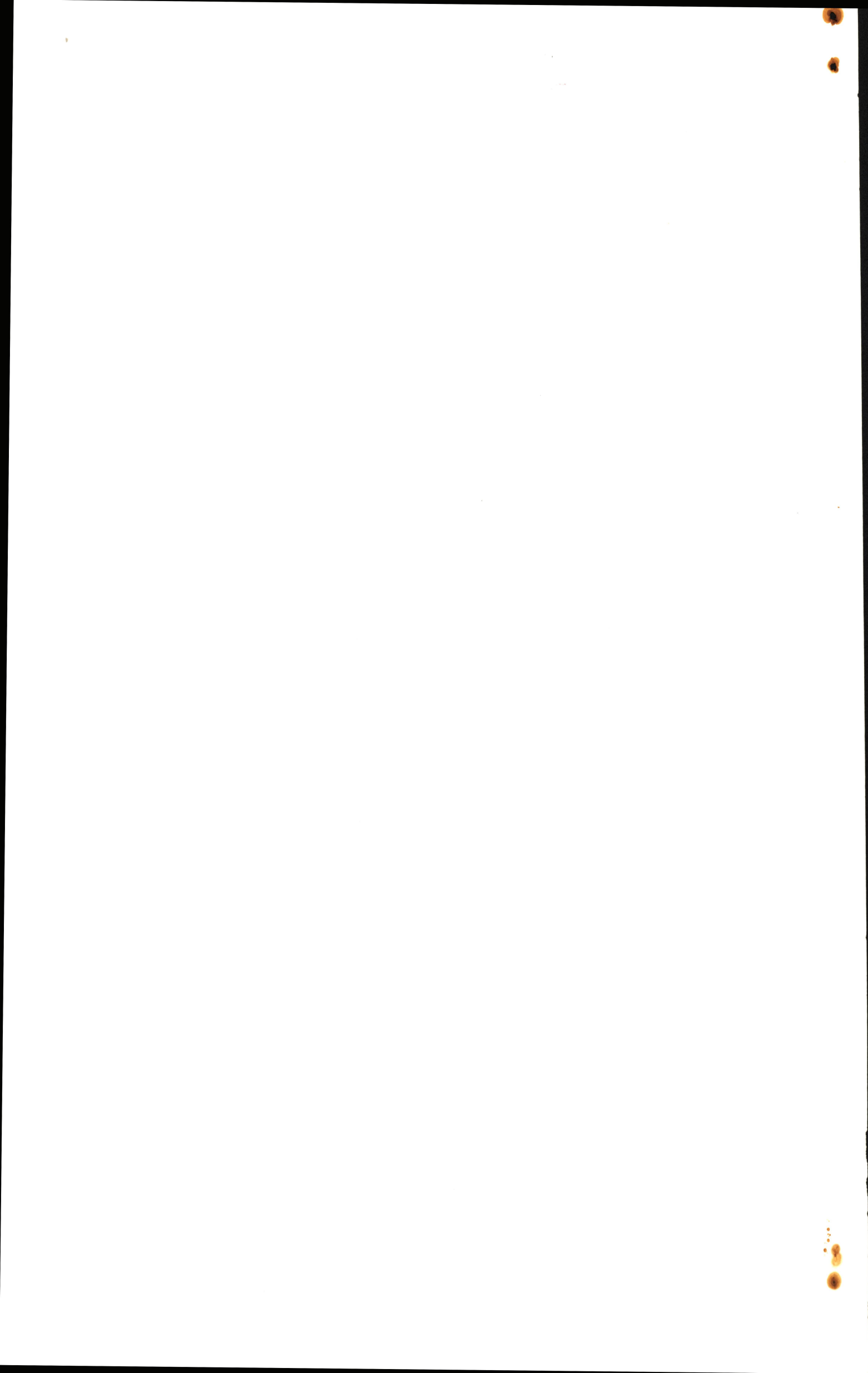
- Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais de políticas sociais setoriais;
- Ministério da Justiça / DCA e os correspondentes em nível estadual;
- Ministério do Planejamento e da Fazenda e os correspondentes em nível estadual;
- Organizações da sociedade civil ligadas ao Movimento de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes;
- Unidades de atendimento direto governamentais e da sociedade civil;
- Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Conselhos Setoriais;
- Órgãos Federais específicos como FUNAI, Polícia Federal, INCRA, IHPMAM (meio ambiente);
- Tribunais de Justiça;
- Varas da Infância e Adolescência;
- Ministério Público;
- Defensorias Públicas.

Para efeito de monitoramento e avaliação, os seguintes mecanismos deverão ser adotados:

- Reuniões sistemáticas do CONANDA com os demais Conselhos de Políticas Setoriais que mantêm interface e/ou ações de locus próprio de atenção à criança e ao adolescente;
- Realização de assembleias do CONANDA, descentralizadas, nas diferentes unidades federativas;
- Acompanhamento de programas e ações governamentais por meio de bancos de dados integrados;
- Análise de relatórios, estatísticas e avaliações dos órgãos oficiais de governo e da sociedade civil;



- Análise dos Planos de Ação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, bem como de relatórios, estatísticas e avaliações dos resultados;
- Acompanhamento do processo de implantação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares em todo território nacional;
- Reuniões periódicas do CONANDA com os Conselhos Estaduais de Direitos;
- Reuniões sistemáticas do CONANDA com as instâncias governamentais de orçamento e finanças;
- Reuniões do CONANDA com as instâncias do Judiciário, do Ministério Público e Defensorias Públicas.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Rizzini, Ireni. A Criança e a Lei no Brasil, UNICEF/CESPI/USU, Brasília – DF, 2000.

Faleiros, Vicente e outros. Projeto de Pesquisa “10 anos de ECA. Avaliando Resultados e Projetando Metas” CECRIA/AMENCAR, Brasília –DF, 2000.

A Infância no Brasil nos Anos 90. UNICEF/Brasil, Brasília – 1998.

Assistência Social: Gestão 1996/97, SAS/MPAS – Brasília 1997.

Revista Serviço Social e Sociedade, N.º - Ed. Cortêz – São Paulo, 2000.

Base de Informações Municipais, IBGE – 2000.

Anais da II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, Brasília 1997.

Relatório da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, Brasília 1999.

Censo Escolar 1998, INEP/MEC.

SIM/SINASC, 1998 – Ministério da Saúde.

PNAD?IBGE 1998.

Síntese de Indicadores Sociais, IBGE, 1998.

