

De: Wanderlino Neto [wanderlinoneto@hotmail.com]

Enviado , sexta-feira, 23 de abril de 2004 12:34

em:

Para: asutton@solar.com.br; alaydesantana@hotmail.com; maungaretti@unicef.org;
somar@sas.ce.gov.br; GTanced-convencao@yahoogrupos.com.br; redeandi@andi.org.br;
DEPAULA.FRMANDO@aol.com; taniagurgel@al.ce.gov.br; abmp@abmp.org.br;
PAMENRNE1@SECRELNET.COM.BR; mlucia@unb.br; maria.olivo@sedh.gov.br;
caritace@fortalnet.com.br; carlosbasilia@ig.com.br; renascerdilmaf@terra.com.br;
cedcaceara@yahoo.com.br; margo@cetra.org.br; pcoelho@fortalnet.com.br;
ilciaponcianolima@yahoo.com.br; comitenacional@terra.com.br; claudio.silva@uol.com.br;
cedca.ma@zipmail.com.br; conanda@mj.gov.br; mariadapaz@bol.com.br;
ledaam@ig.com.br; paulo.marques@mj.gov.br; dcramiree@unimep.br;
denisesc@truenet.com.br; diva@saude.ce.gov.br; dcerruti@uol.com.br;
ChristineF.sc@mte.gov.br; ewc001@pgr.mpf.gov.br

Assunto: SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DHs DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA - para discutir

Companheir@s na luta pelos direitos humanos de crianças e adolescentes:

De último, paarticipaando de eventos diversos e lendo aalgumas novas produções tenho notado certos pontos que merecem o aprofundamento da nossa reflexão, construindo um possível consenso em certos aspectos ou aclarando os dissensos em outros (pior que o dissenso respeitado é o falso consenso escamoteador):

1. Há uma certa confusão em torno do Sistema de Garantia dos Direitos, quando se pretende que ele abarque todo o Sistema (amplo) de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Sistema de Garantia inclui o Judiciário, o MP, os Conselhos Tutelares, as Entidades de Defesa (proteção juridico-social), a Defensoria Pública, a Segurança Pública. Mas não deve levar a se excluir os demais Sistemas específicos dentro do Sistema de Proteção (amplo): o do CONTROLE e o da PROMOÇÃO.
2. Nessa linha, Sistema (específico) de Controle do Direito é menosprezado e colocado como "segunda linha" do Sistema de garantia. Não se valoriza o papel dos Conselhos dos Direitos e dos Fóruns de Entidades Sociais. Falseia-se o papel desses espaços públicos.
3. Nessa linha reducionista também o Sistema (específico) de Promoção sofre do mesmo mal. Negaa-se a autonomia da Política de Promoção ("atendimento") dos Direitos, a faz absorvida pela Política de Assistência Social. Por isso nesses ultimos tempos, colocou-se em segundo plaano a implementação dos Programas e Serviços de Proteção Especial e os Socioeducativos (Estatuto).

Para provocar uma discussão sobre esses temas encaminho em anexo dois textos a respeito da materia. São Capítulos de um livro nosso que está no prelo. Antecipo, pois o momento é esse! Não quero ser o "dono da verdade", mas contribuir de alguma forma com a busca da realização de nossas utopias, a partir de uma determinada visão social de mundo, lutando contras as ideologias conservadoras e castradoras.

Uma abraço Wanderlino Nogueira

MSN Messenger: converse com os seus amigos online. [Instale grátis. Clique aqui.](#)

1

26/4/2004

U

SISTEMAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE GERAÇÃO¹

Por Wanderlino Nogueira Neto

(.....)

O CHAMADO "SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE", COMO PARTE DE UM AMPLO SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE GERAÇÃO.

Proteção de Direitos Humanos, em geral – A tradição do Direito dos Direitos Humanos, no mundo inteiro, preponderantemente leva à utilização da expressão "*proteção dos direitos humanos*", a se fazer através das linhas da "*promoção, da garantia e do monitoramento da realização dos direitos*". É só se conferir convenções, acordos, declarações e outros documentos internacionais ou multinacionais a respeito. É só se conferir a farta doutrina em torno do Direito dos Direitos Humanos, no país e no mundo.

A própria Constituição federal brasileira, ao extinguir implicitamente o malfadado "*Direito de Menores*", em seu artigo 24, XV e no parágrafo 1 do mesmo artigo, não cria nenhum outro ramo autônomo do direito e sim uma legislação sobre "*normas gerais*" de "*proteção da infância e da juventude*"² (grifei) e determina que em determinadas circunstâncias crianças e adolescentes fazem jus a uma "*proteção especial*"³. Quando se trata de ramo autônomo e sistemático a Constituição (art. 22) menciona como tal: "*civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo (...)*"

Porém, muitos dos que lutam pelos direitos da criança e do adolescente, no Brasil, mais das vezes, têm uma certa resistência ao uso dessa expressão "*proteção de direitos*", preferindo "*garantia de direitos*" (num sentido genérico e não no seu verdadeiro sentido específico) ou "*atendimento de direitos*" (a-tecnicamente consagrada no Estatuto da Criança e do Adolescente⁴).

Uns, evitam a expressão de maneira equivocada, política e juridicamente, por não considerarem essa normatização jurídica das relações geracionais como parte integrante da esfera do Direito dos Direitos Humanos, como uma especialização desse ramo do Direito e sim como ramo autônomo, um "*sucessor*" do Direito Menoril, no afã de se formular uma reducionista "*Criançologia*", visando construir-se uma irreal "*Criancidade*" – talvez na melhor das intenções, mas, no

¹ Capítulo do livro "*Sistemas de Proteção dos Direitos Humanos de Geração*" ©Wanderlino Nogueira Neto - ed.mimeografada. No prelo. Editora Mércouri. Fortaleza

² Artigo 24, XV – CF

³ Artigo 227, § 3º, I a VII - CF

⁴ Artigo 86 – lei cit.

fundo, aprofundando-se, de outra forma o processo de apartação da criança e do adolescente do mundo da cidadania. Outros evitam a expressão "proteção", estrategicamente, apenas para evitar confusões com a velha linha "tutelar" da "doutrina da situação irregular" que utilizava a proteção num sentido deformado.

De qualquer maneira, passou-se a reforçar mais os mecanismos de "garantia de direitos" e, por via de conseqüência, a denominar-se a genérica "proteção de direitos", como "garantia de direitos". A questão não é tanto de rotulação ou de prevalência estratégica de uma linha ... até aí tudo bem! Na verdade, é preciso que a utilização de uma determinada expressão (mesmo que a-técnicamente) ou a priorização estratégica de uma linha ("garantia de direitos") não sejam feitas em absoluto detrimento dos outros imprescindíveis mecanismos de "controle" e de "promoção" da efetivação dos direitos. Os três eixos estratégicos da "proteção dos direitos humanos" precisam de implementação simultânea e harmônica – nunca um prevalecendo sobre o outro.

Por exemplo, quando se procura enfrentar a chamada "violência sexual contra crianças e adolescentes" (ou seja, o abuso e a exploração sexual-comercial) não se devem restringir as intervenções públicas exclusivamente à responsabilização penal dos abusadores e exploradores, como muitas vezes se observa. Mas, igualmente, deve-se assegurar, simultânea e articuladamente o atendimento médico e/ou psico-social do(a)s abusado(a)s e do(a)s explorado(a)s, em serviços ou programas especializados e igualmente se deve assegurar o monitoramento e a avaliação (=controle), tanto das intervenções jurídico-judiciais, quanto desse atendimento direto pelas políticas públicas. A mera e isolada responsabilização dos violadores pode levar à re-vitimização da criança ou do adolescente, circunstancialmente com seus direitos sexuais violados.

A visão reducionista da proteção de direitos humanos, que a faz esgotar-se na linha exclusivamente da "garantia de direitos / responsabilização"⁵ (sentido estrito) pode levar a um hiper-dimensionamento da figura do juiz dentro do sistema de proteção de direitos, em oposição a todo avanço que se conseguiu nesse ponto de relação à rançosa e corporativa "doutrina da situação irregular", firmada na idéia de um juiz-pai, de um juiz-administrador, do juiz higienista e terapeuta. Não cabe ao juiz (e conseqüentemente ao promotor, ao delegado de polícia, ao conselho tutelar – mutatis mutandi) fazer indevidamente o papel de gestores (formuladores, coordenadores e executores) de políticas públicas. São resquícios dessa visão reducionista, por exemplo, os juizes que normalizam amplamente através portarias, os que desenvolvem diretamente serviços e programas públicos, os que confundem controle judicial dos atos administrativos com supervisão hierárquico-administrativa, os que transformam conselhos tutelares em suas equipes

⁵ Também chamada de "defesa de direitos"

multiprofissionais etc. E assim esquecem seu papel primordial de "prestadores da jurisdição", de "administradores de justiça à população que dela necessita".

Por sua vez, o oposto deve ser igualmente condenado: a redução da proteção integral dos direitos dessas crianças e adolescentes submetidos a abusos e explorações sexuais exclusivamente ao atendimento direto em programas e serviços de assistência social, educação e saúde, sem a responsabilização jurídica (civil, penal, administrativo-disciplinar etc.) dos violadores. Essa postura equivocada leva à impunidade e à perpetuação do ciclo perverso de violações de direitos. O hiper-dimensionamento dos programas e serviços das políticas públicas também tem suas mazelas e remete ao assistencialismo, à filantropia, ao higienismo, à tutela – a satisfação de necessidades, desejos e interesses, sem a marca da qualificação dessa satisfação enquanto proteção de direitos humanos é um retrocesso, contra o qual se precisa igualmente lutar.

Num rápido bosquejo histórico, relembre-se que essa discussão, em 1992, se fazia no Núcleo de Estudos "Direito Insurgente" – NUDIN (Fundação Faculdade Livre de Direito), na Bahia⁶. Em termos amplos, procurando colocar o recém-editado Estatuto da Criança e do Adolescente e a ratificada convenção sobre os Direitos da Criança, dentro do contexto geral da luta pelos Direitos Humanos. Posteriormente, o Centro de Direitos Humanos D. Helder Câmara – CENDHEC, no Recife, em seus seminários de avaliação, em parceria com o BID, aprofundou essa discussão, dando destaque específica e parcialmente ao Sistema de Garantia dos Direitos⁷, sem porém abandonar a discussão sobre o genérico campo do Sistema de Proteção dos Direitos e seus outros Sistemas internos (Promoção e Controle)⁸. Essa discussão se ampliou para a Associação Nacional dos Centros de Defesa⁹ e em seguida chegou ao CONANDA que a consagrou em uma Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, usando-se daí em diante a expressão "Garantia de Direitos", vez no seu sentido particular, vez como sinônimo de "Proteção (geral) de Direitos".

Em conclusão, falar-se hoje em "proteção de direitos humanos da criança e do adolescente" no Brasil tem um novo sentido: acentua-se, com isso, a vinculação das normas reguladoras e do sistema institucional de efetivação dessas normas, ao sistema mundial e nacional de proteção de direitos humanos. Significa a assunção de um compromisso maior com a ótica do Direito dos Direitos Humanos,

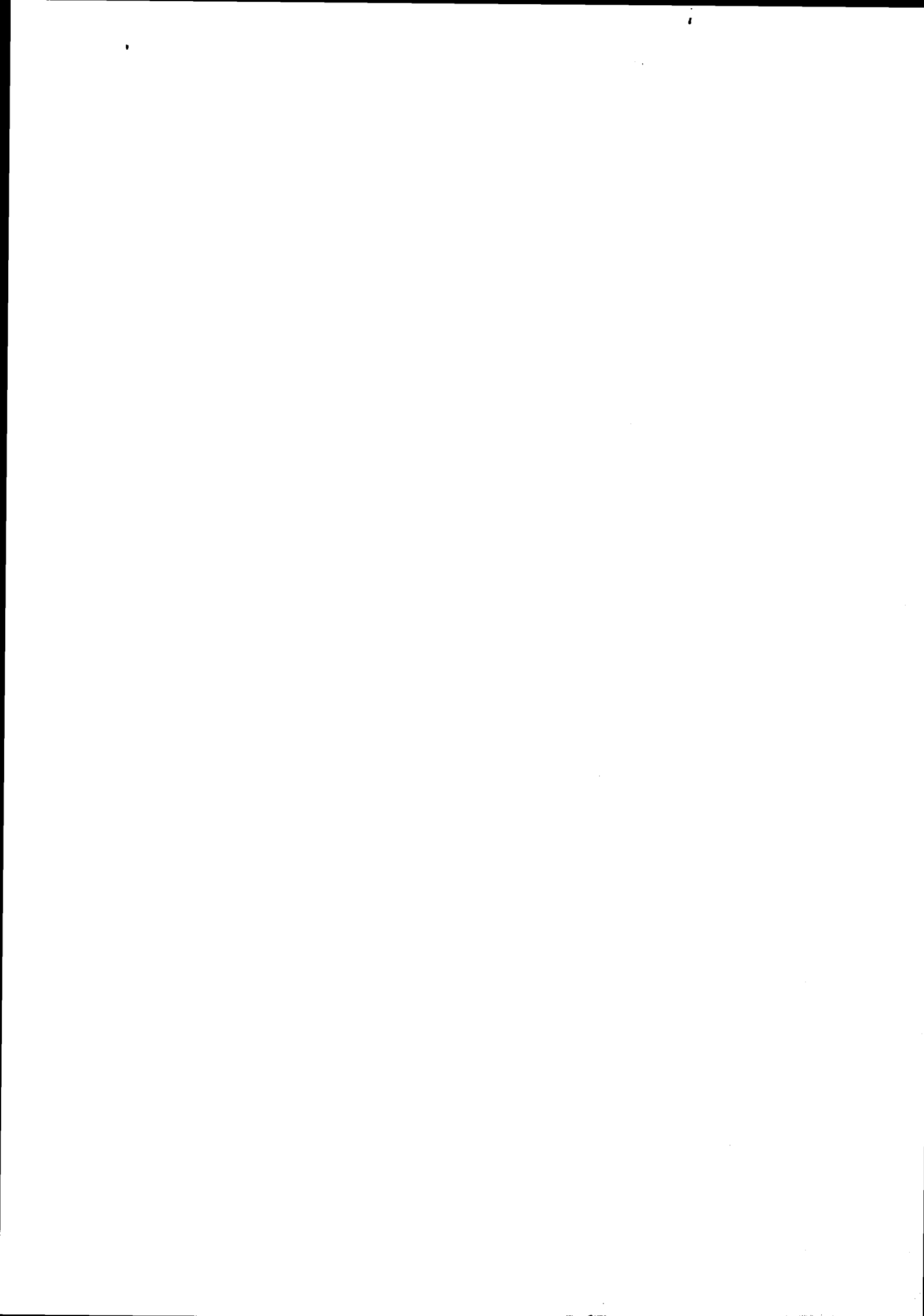
⁶ Apostilas do Curso de Pós-Graduação Latu Sensu em "Direito Constitucional da Criança" (NUDIN, UNICEF e CBLA). 1990: textos de Wanderlino Nogueira (org.), Vera Leonelli, Carlos Vasconcellos, Maria Auxiliadora Minahim et alterii. 1990.

⁷ Interessava, nesta ocasião, no CENDHEC, se discutir mais aprofundadamente a posição dos Centros de Defesa, enquanto integrantes, mais especificamente, do Sistema de Garantia dos Direitos

⁸ CABRAL, Edson (org.); NOGUEIRA NETO, Wanderlino; BOSCH, Margarita et alterii. 1999: "Sistema de Garantia de Direitos". Recife.

⁹ NOGUEIRA NETO, Wanderlino. "Proteção Jurídico-Social" (tese aprovada em Assembléia Geral da ANCED). Revista da ANCED. 1996





afastando toda a tentação de se criar um ramo de direito e um sistema de proteção, autônomos e isolados, afastando ainda a tentação de desvincular o movimento local e global de luta pela emancipação de crianças e adolescentes, do movimento maior pela emancipação dos cidadãos, especialmente dos "dominados", em desvantagem social: mulheres, sem-terra, sem-tetos, negros, homossexuais, índios, marginalizados, por exemplo. Mas, ao lado dessa salutar tendência de inserção da luta pelos direitos da criança e do adolescente no movimento geral de luta pelos direitos humanos em geral (sem perda das peculiaridades específicas), ainda persistem, no país, discursos e práticas em sentidos antagônicos e equivocados: ou no sentido da pura negação das peculiaridades da luta específica pelos direitos infanto-adolescentes, ou no sentido da desvinculação absoluta entre as duas lutas (geral e específica), ou no sentido da desarticulação com outros movimentos pela emancipação de determinados segmentos sociais discriminados, explorados e violentados (mulheres, negros, minorias étnicas etc.).

O Sistema de Proteção de Direitos Humanos da Infância e Adolescência, no Brasil - Visando adequar a ordem jurídica interna à Convenção sobre os Direitos da Criança e complementar os princípios programáticos da Constituição federal¹⁰ a respeito dos direitos fundamentais específicos da criança e do adolescente - a lei federal 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) estabeleceu "*normas gerais*" para a "*proteção à infância (...)*",¹¹ reconhecendo a criança e o adolescente como "*sujeito de direitos*" e simultaneamente reconhecendo sua "*condição peculiar de pessoa em desenvolvimento*".¹² A partir daí, o Estatuto constitui ou explicita, em favor da infância (crianças e adolescentes), determinados direitos humanos, relativos à saúde, à educação, à cultura, ao lazer, ao trabalho e previdência, à assistência social e às liberdades fundamentais; sem prejuízo do reconhecimento, em favor desse segmento da população, dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos e sociais) "*inerentes à pessoa humana*"¹³, pela Constituição federal.

Além do mais, procurando garantir a efetivação desses direitos fundamentais (gerais e especiais), o Estatuto esboça um sistema (específico) de proteção dos direitos humanos de geração, que deveria se inspirar no sistema regional e no internacional de proteção dos direitos humanos, em geral.

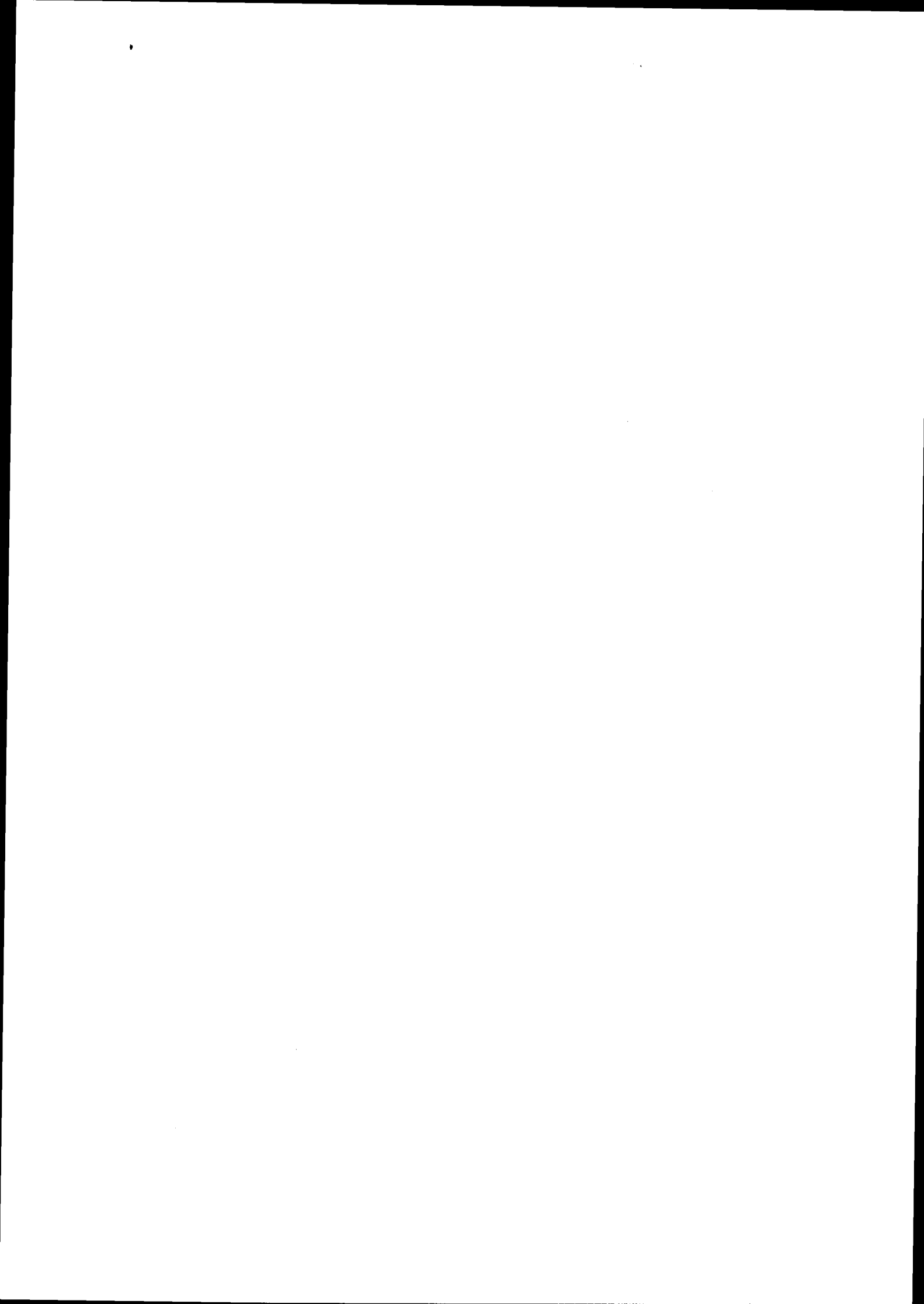
Segundo essa normativa, em consonância com a Convenção, tal sistema de proteção institucionaliza-se e deve ser implementado, assegurando-se sempre a

¹⁰ CONSTITUIÇÃO FEDERAL - arts. 226, 227 e 228

¹¹ Por força do disposto no artigo 24, XV e § 2º da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, que determina que compete à União e aos estados e ao Distrito Federal legislarem concorrentemente sobre "proteção à infância e à juventude"

¹² ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - artigo 1º a 6º

¹³ ESTATUTO cit. - idem



participação proativa das crianças e dos adolescentes e da população (através de suas organizações representativas) e a obediência aos seguintes princípios paradigmáticos outros: ¹⁴

(1) prevalência do melhor interesse da criança e do adolescente na efetivação do direito positivo e no desenvolvimento das políticas públicas;

(2) prioridade absoluta para o atendimento de crianças e adolescentes, pelo estado e pela sociedade;

(3) descentralização político-administrativa na coordenação e execução dos programas e políticas públicas;

(4) manutenção de fundos públicos especiais para financiamento especialmente de determinados programas de proteção;

(5) integração operacional de entidades governamentais e não governamentais, em casos específicos de atendimento inicial a determinado público infante-adolescente (adolescente em conflito com a lei, p.ex.); e

(6) mobilização social em favor da efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

Tal sistema, a partir desses princípios, deverá ser operacionalizado através de determinados espaços públicos e de medidas administrativas e judiciais, específicas. Nos termos do Estatuto, isso se dará através das linhas estratégicas da (a) promoção, (b) do controle /monitoramento e (c) da garantia, dos direitos (com a conseqüente responsabilização do estado e da sociedade por essa efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente).

Promoção do direito - O eixo estratégico da promoção da realização dos direitos da criança e do adolescente, dentro do sistema geral de proteção, consubstancia-se, no desenvolvimento de uma "*política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente*",¹⁵ que integra o âmbito da política de promoção dos direitos humanos; estrategicamente cortando, de maneira transversal e intersetorial, todas as políticas públicas (institucionais, econômicas e sociais¹⁶); reforçando a idéia de que a satisfação de necessidades básicas, por qualquer dessas políticas públicas, é um direito do cidadão-criança e do cidadão-adolescente e ao mesmo tempo um dever do estado, da família e da sociedade

Para operacionalizar a execução direta dessa política de promoção dos direitos humanos geracionais, em um primeiro momento e emergencialmente, prevê a lei¹⁷ a intervenção dos seguintes serviços/atividades e programas/projetos:

¹⁴ ESTATUTO cit. - art. 88

¹⁵ ESTATUTO - artigo 86

¹⁶ Políticas públicas de educação, saúde, assistência social, trabalho, cultura, segurança pública, relações exteriores, turismo etc.

¹⁷ ESTATUTO - art. 90



b) protetivos especiais, isto é, de abrigo, de colocação familiar, de orientação e apoio socio-familiar e de apoio socioeducativo em meio aberto, de localização e identificação de desaparecidos, de prevenção e apoio médico e psico-social a vítimas de violências, explorações etc, de proteção jurídico-social - todos eles com conteúdos educacionais, securitários, assistenciais, destinados a todo público infanto-adolescente com qualquer dos seus direitos ameaçados e violados¹⁸ ou apenas ao público infantil que tenha praticado algum ato infracional ;

c) socioeducativos, isto é, de internação, de semiliberdade, de liberdade assistida, todos de natureza sancionatória, mas de conteúdo educacional, destinados aos adolescentes aos quais se atribua a prática de ato infracional.

Aos programas de proteção especial, a lei atribui a responsabilidade de desenvolver ações afirmativas em favor desses direitos e contra a as violações dos mesmos, tanto de natureza preventiva, quanto de natureza resolutive para minimizar os efeitos dessas violações e cuidar de maneira efetiva da criança ou do adolescente, quando vítimas de ameaças ou violações de direitos. Operacionalmente, os programas e serviços de proteção especial¹⁹ deveriam funcionar como "*núcleos de cuidados básicos iniciais*", política e administrativamente, descentralizados²⁰. Igualmente, são eles as primeiras linhas de suporte para os órgãos e instituições de responsabilização pela garantia de direitos (judiciário, conselhos tutelares, ministério público, segurança pública etc.), isto é, são programas responsáveis pelo cumprimento das decisões desses órgãos e instituições. Em essência, deveriam advogar, em favor desse público credor de direitos,²¹ por atendimentos complementares e definitivos, através de outros programas, serviços e de outras medidas das demais políticas públicas sociais, institucionais e econômicas,²² sinergicamente. Tais programas, serviços e agentes do primeiro círculo de atendimento do sistema de proteção de direitos humanos ficam incumbidos, em última instância, de promover a inclusão das crianças e adolescentes que têm seus direitos ameaçados e violados, nos programas e serviços das políticas públicas sociais (educação, saúde, assistência social, previdência, trabalho etc.).

Desse modo, como um segundo círculo de atendimento, complementar e definitivo, esses outros sistemas públicos citados seriam acionados para garantir direitos em suas áreas, respectivamente. Assim, o acesso ao serviço público em geral (escola e unidades de saúde, por exemplo) deve se tornar uma decorrência

¹⁸ Vítimas de abusos sexuais, maus-tratos, drogadição, exploração no trabalho, fora da escola, não atendidos em unidades de saúde pública, abandonados pela família, desaparecidos etc.

¹⁹ Lei cit. - art. 87, III a V; 90, I a IV e 101 - lei cit.

²⁰ Sob responsabilidade do poder local, isto é, do município

²¹ "Crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados" - ESTATUTO cit. - art.98

²² Políticas públicas de educação, saúde, assistência social, trabalho, cultura, segurança pública, relações exteriores, turismo etc.





lógica e inafastável do sistema de proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente. E a qualificação do atendimento nesses programas e serviços das políticas sociais, igualmente, se torna também objetivo do mesmo sistema especial – acesso com sucesso. Desta maneira, será possível falar-se em reconhecimento e garantia, dos direitos civis e dos direitos econômicos e sociais da infância (criança e adolescentes).

Além desses serviços e programas públicos - tanto os sociais básicos, quanto os de proteção especial e os socioeducativos - deveriam ser criadas entidades governamentais, para planejar, coordenar, supervisionar as ações e atividades dessa política especial de proteção de direitos humanos geracionais, funcionando como verdadeiros “núcleos estratégico-conceituais”. Seriam as entidades que deveriam substituir as antigas Fundações do Bem Estar do Menor – FUNABEM (federal) e FEBENs (estaduais), oriundas do antigo sistema assistencial, normatizado pelo revogado Código de Menores - ambos em dissonância com os princípios da Convenção. A partir desse entendimento, na esfera federal, criou-se a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA, com seus Escritórios nos Estados. Enquanto isso, os estados e o Distrito Federal iniciaram um processo de reordenamento político-institucional das suas antigas FEBENs. Posteriormente, a Fundação CBIA foi extinta, restando parte de suas ações, hoje, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (através da sua Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente) da Presidência da República.²³

Levando-se em conta as informações e os dados constantes de inúmeras pesquisas realizadas nesta última década por diversos estudiosos²⁴, por organizações governamentais e não governamentais²⁵, por agências e organismos internacionais e multinacionais²⁶, dentre outros - constata-se que há um descompasso entre o “país-legal” e o “país-real”, onde o funcionamento tanto desses órgãos públicos de coordenação, quanto dos seus programas e serviços de execução, ainda está longe do determinado pela norma jurídica. Passam, eles todos, por grandes dificuldades para se tornarem eficientes e eficazes, no sentido da promoção da efetivação da Convenção e da ordem jurídica interna.

Assim, é de se registrar, que tais órgãos mencionados, criados para coordenarem essa política de promoção dos direitos humanos de crianças e

²³ À época da extinção o CBIA, esse papel coube à Secretaria Nacional de Direitos Humanos (Departamento da Criança e do Adolescente) do Ministério da Justiça

²⁴ Cfr. Antonio Carlos Gomes da Costa, Edson Seda, Irene Rizzini, Vicente e Eva Faleiros, Wilson Donizeti, Wanderlino Nogueira *et alteri*

²⁵ Cfr. ANCED, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Pastoral do Menor, Instituto de Estudos Especiais – IEE da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

²⁶ Cfr. UNICEF, UNESCO, OIT, OMS, USAID

adolescentes (tanto na esfera federal, quanto na estadual e municipal), ainda não conquistaram o protagonismo necessário, na medida do exigido pelo o processo de adequação à Convenção, do ordenamento institucional do país. Em nível federal, o comando dessa política ficou com um órgão de pequena estrutura, com pouca força e visibilidade social e política e com um orçamento público risível, diante das reais necessidades. As experiências estaduais de substituição das FEBENs são heterogêneas: em algumas poucas Unidades da Federação o comando ficou com entidades razoavelmente organizadas e fortes, numa maior parte refletem o quadro nacional e em determinados outros estados a situação beira à calamidade pública. Em nível municipal, a situação ainda é muito mais grave: os órgãos de comando, próprios a essa política especial, ou não existem absolutamente ou são distorcidos e fracos.

Por sua vez, o nível de implementação desses programas públicos de proteção especial é muito baixo, em todas as três esferas da federação, segundo os dados e informações, levantados e analisados. Por exemplo: tanto os juizes especializados, quanto os conselhos tutelares encontram a sua disposição um pequeno número de entidades (governamentais e não governamentais) de abrigo, para colocar crianças e adolescentes com problemas na sua inserção familiar, enquanto não se garante o retorno delas à família natural ou se os coloca em famílias substitutas (adoção, guarda etc.). Os serviços de prevenção e apoio médico e psico-social a vítimas de exploração sexual ou laboral (como o PETI, e o SENTINELAS, do governo federal em convênios com os municípios) têm uma pequena cobertura no país (não atingem a metade dos municípios) e não são programas universais, mas focalistas (número de vagas limitado e pré-definido).

De maneira semelhante deveriam estar funcionando os programas socioeducativos, nessa linha do atendimento inicial breve e excepcional, da incompletude institucional e da completariedade de relação aos órgãos executores das demais políticas públicas²⁷, como visto acima.

A garantia (ou defesa) dos direitos - Por sua vez, o eixo estratégico da garantia dos direitos da criança e do adolescente e da responsabilização pela realização desses direitos²⁸ (como parte do sistema geral de proteção dos direitos humanos geracionais) se consubstancia no "acesso à justiça",²⁹ ou seja, na possibilidade de se recorrer aos espaços públicos institucionais e mecanismos jurídicos de "proteção legal" daqueles direitos humanos (gerais e especiais) e das liberdades fundamentais, da infância e da adolescência; para assegurar a impositividade daqueles direitos e sua exigibilidade, em concreto.

²⁷ idem

²⁸ Defesa de direitos

²⁹ ESTATUTO. Art. 141



Como preferenciais '*portais*' dessa outra rede de proteção/responsabilização dos direitos da criança e do adolescente - deveriam estar, principalmente, as Varas da Infância e da Juventude e os Conselhos Tutelares . E para apoiar esse "*acesso à justiça*", essa "*administração de justiça a quem dela necessita*",³⁰ prevê o Estatuto a intervenção essencial

- ✓ do Ministério Público (da União e dos Estados),
- ✓ dos órgãos da Segurança Pública (Polícia Federal, Polícia Rodoviária, Polícia Judiciária Civil, Polícia Militar),
- ✓ da Defensoria Pública e de outras procuraturas sociais (Ordem dos Advogados do Brasil, Centros de Defesa e outras entidades sociais de defesa etc.)
- ✓ das equipes judiciais multiprofissionais; etc.

Por fim, para assegurar a efetivação dessa garantia dos direitos de crianças e adolescentes e dessa responsabilização jurídica dos violadores desses direitos, prevê mais o Estatuto um elenco de medidas jurídicas:

(a) medidas socioeducativas (judiciais não-penais), aplicáveis a adolescentes infratores (artigo 112 e segs.)

(b) medidas especiais de proteção (judiciais ou administrativas), aplicáveis a crianças e adolescentes com direitos violados ou ameaçados;

(c) medidas especiais de proteção (administrativas), aplicáveis a crianças às quais se atribua a prática de ato infracional (artigo 98 e segs.);

(d) medidas responsabilizadoras (administrativas), pertinentes a pais e responsáveis (artigo 129 e segs.);

(e) medidas sancionatórias (judiciais não-penais), aplicáveis a dirigentes de entidades de atendimento a crianças e adolescentes, por irregularidades no exercício de suas funções (artigo 191 e segs.);

(f) medidas sancionatórias (não-penais), aplicáveis a qualquer pessoa, por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente (artigo 194 e segs.);

(g) indenizações e obrigações de fazer ou de não-fazer, para proteção dos interesses individuais, difusos e coletivos de crianças e adolescentes, lesados pelo Poder Público, em decorrência de ações civis públicas;

(h) ações mandamentais;

(i) sanções penais, aplicáveis aos sentenciados pela prática de crimes contra crianças e adolescentes (artigo 228 segs. e mais toda a legislação penal brasileira).³¹

As varas judiciais especializadas na aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente estão instaladas apenas nas capitais e em algumas raras cidades de

³⁰ Sentido ampliado de "*justiça*", a não se confundir com o "*Judiciário*". Não confundir pois com "*Administração da Justiça*"

³¹ Mas, não penal, pois sanção e pena não são sinônimos e não se confundem, segundo as normas legais vigentes, a jurisprudência dominante e a boa doutrina jurídica brasileira.

grande porte. As varas judiciais criminais especializadas no julgamento de crimes contra esse público funcionam apenas em três capitais: Recife, Salvador e Fortaleza.

Os Conselhos Tutelares não atingem também metade dos municípios brasileiros, tem sua distribuição muito heterogênea, com situações de cobertura quase total (Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará, Paraná, por exemplo) e outras de baixíssima cobertura (um terço, aproximadamente): Amazonas, Bahia, Pernambuco, por exemplo.

Controle (monitoramento) de direitos - Por fim, o eixo estratégico do controle da realização dos direitos da criança e do adolescente, dentro do multicitado sistema geral de proteção, deveria explicitar-se através de espaços públicos e mecanismos de monitoramento, avaliação e correição, isto é, (a) do controle social-difuso, pela sociedade civil organizada, especialmente, via seus fóruns, comitês etc. e (b) do controle institucional, pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.³²

Especificamente, esses Conselhos dos Direitos, deliberativamente, por força das leis³³, deveriam exercer as seguintes atribuições, para dar conta da sua missão de controle:

(a) normatização/formulação de diretrizes programáticas gerais, para assegurar a priorização do atendimento à infância e da adolescência em todas as políticas públicas (institucionais, econômicas e sociais) e para assegurar a articulação/integração dessas políticas em favor da infância e da adolescência;

(b) normatização/formulação de diretrizes operacionais específicas, para o desenvolvimento dos serviços/programas de proteção especial e de socioeducação, especificamente previstos no Estatuto³⁴;

(c) controle (monitoração & avaliação) particularmente das ações governamentais e não governamentais decorrentes dessa política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (com especial destaque para o controle da execução orçamentária, na atual conjuntura).

Este sub-sistema de monitoramento e controle teria um campo de atuação dos mais prevalentes para assegurar a eficiência, eficácia e efetividade dos espaços públicos e dos mecanismos do citado sistema de proteção. Mas na verdade, nestes últimos 13 anos, o seu nível de implementação tem sido ainda insatisfatório, segundo os dados e informações, levantados e analisados.

³² Sem prejuízo da ação geral, controladora, de outros órgãos próprios de controle como os Paramentos, os Tribunais de Contas, o Ministério Público, as Ouvidorias, as Controladorias, as Corregedorias – por exemplo.

³³ Constituição federal – arts. 227, §7º, comb. Art.204, II; Estatuto da Criança e do Adolescente e leis federal, estaduais e municipais de criação e organização desses órgãos.

³⁴ Artigo 90

Quantitativamente, o quadro é o seguinte:

- o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA foi criado e implementado (1991), tendo funcionamento regular, durante estes últimos anos, com reuniões ordinárias mensais e principalmente a (a) edição de 83 resoluções, normatizando administrativamente determinados aspectos da operacionalização da política especializada de promoção dos direitos humanos geracionais e (b) a gestão política do Fundo Nacional para os Direitos da Criança e do Adolescente;

- os Conselhos Estaduais estão criados e em funcionamento, nas 27 Unidades da Federação;

- os Conselhos Municipais estão criados em dois terços dos municípios brasileiros

Em termos qualitativos, exemplificando o ainda baixo nível de efetividade das ações controladoras (monitoramento) desses Conselhos³⁵, poder-se-ia constatar o seguinte, como avanços e obstáculos:

- o controle, registro e monitoramento dos órgãos públicos e entidades sociais e dos seus programas³⁶, pelos Conselhos Municipais dos Direitos não é exercido por boa parte desses órgãos colegiados e quando o fazem é de maneira puramente formal;

- há pouco desenvolvimento de ações de monitoramento, tanto da elaboração orçamentária, quanto da sua execução, como se esperava, considerando-se que os recursos financeiros públicos, nos últimos anos, tenderam a diminuir, quando envolviam gastos com políticas públicas direcionadas ao público infanto-adolescente;³⁷

- é insuficiente o acompanhamento e avaliação do funcionamento dos programas socioeducativos (unidades de internação e semiliberdade, unidades de acautelamento inicial, programas de liberdade assistida);

- idem, quanto aos programas de proteção especial. Previstos no Estatuto, especialmente os programas de abrigo;

- os governos não priorizam e valorizam a participação de seus representantes nesses Conselhos;³⁸

- o papel mobilizador da opinião pública se desenvolveu de maneira satisfatória, com bom nível de eficácia e efetividade.

Hoje, pode-se afirmar que a implementação do chamado “sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente”, sob a égide da Convenção sobre

³⁵ Em que pese seu indiscutível papel mobilizador

³⁶ ESTATUTO citado - parágrafo único do art. 90 e no caput do artigo 91

³⁷ Cfr. INESC. 2004 – Estudo sobre o Orçamento-Criança. Brasília. DF

³⁸ Por exemplo, observa-se, de último, baixa participação dos representantes do governo federal nas atividades do Conselho Nacional (cfr. Atas do CONANDA);

os Direitos da Criança, decorreu de um relevante e prévio reordenamento normativo, especialmente com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e de uma série de leis estaduais e municipais de adequação da ordem jurídica interna ao Estatuto e à própria Convenção. Todavia, a implementação do sistema mencionado, por sua vez, deveria implicar em um radical reordenamento político-institucional, no país, resultando na criação e no funcionamento regular de espaços públicos (governamentais e não governamentais), que desempenhassem a contento esse papel de proteção de direitos humanos; tanto no campo de Justiça, quanto da Administração Pública, particularmente. Como consequência desse baixo nível de implementação de determinados órgãos, serviços e programas, não houve a melhoria do atendimento protetivo especial ao público infanto-adolescente em situações de risco, no nível desejado e necessitado; decorrente de violações dos direitos à sobrevivência e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes e da ainda baixa participação proativa desse segmento da população, na vida pública.

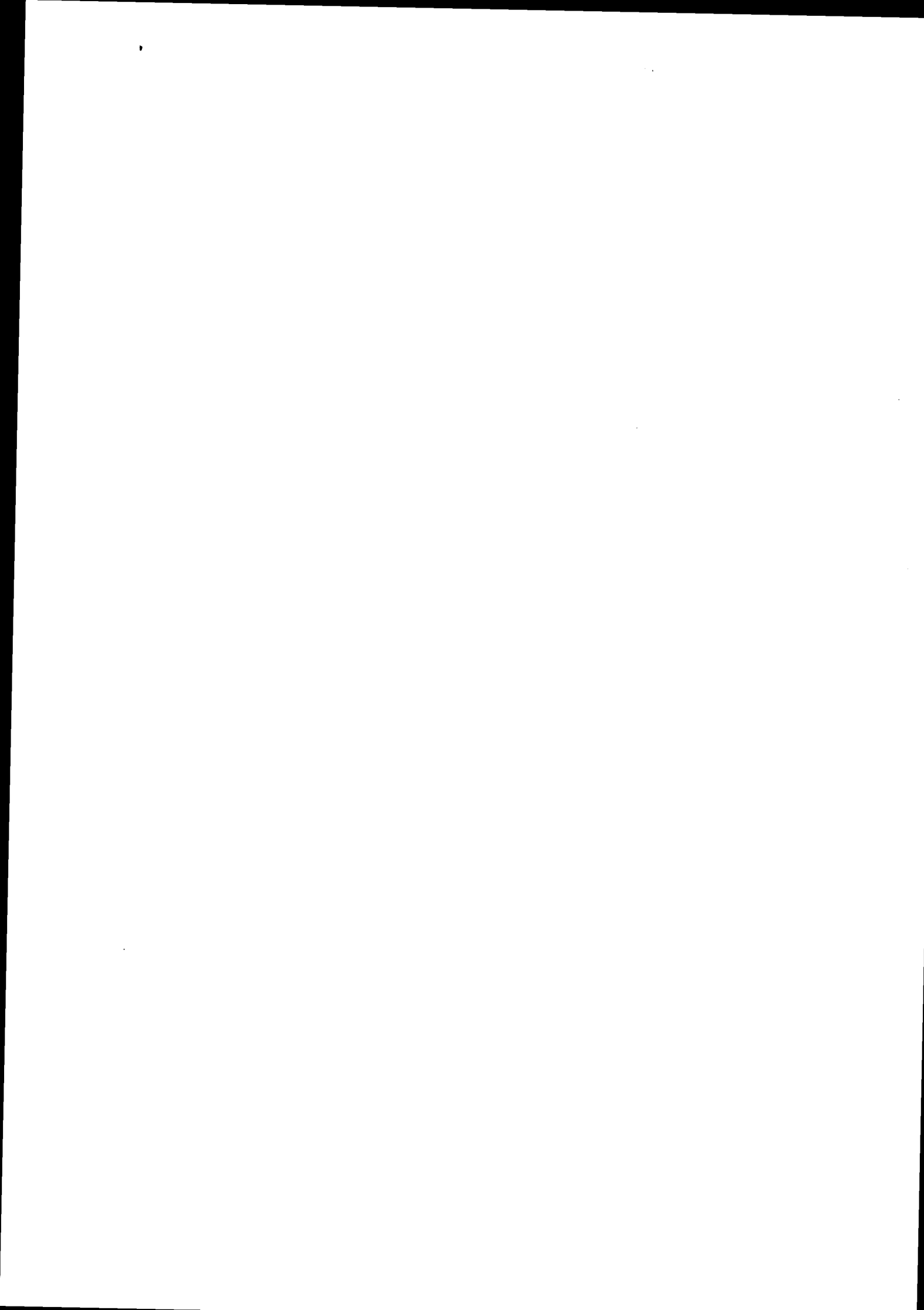
Promoção de direitos humanos geracionais – O eixo estratégico da "promoção dos direitos de crianças e adolescentes", dentro do sistema geral de proteção, consubstancia-se, no desenvolvimento de uma "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente"³⁹, que integra o âmbito da Política de Promoção dos Direitos Humanos; estrategicamente cortando, de maneira transversal e intersetorial, todas as políticas públicas (institucionais, econômicas e sociais); reforçando a idéia de que a satisfação das necessidades básicas, por qualquer dessas políticas públicas é um *direito do cidadão-criança e do cidadão-adolescente e ao mesmo tempo um dever do Estado, da família e da sociedade*

Controle - Por fim, o enfrentamento de todas formas de violação de direitos (como proteção de DH), deveria se explicitar mais efetivamente através dos espaços públicos e mecanismos de monitoramento, isto é, de controle social-difuso (pela sociedade civil organizada, especialmente, via seus fóruns, comitês) e institucional (pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente).

Para que esse sistema de monitoramento seja implementado e funcione eficiente e eficazmente é preciso que preliminarmente o seguinte:

- discussão ampla no meio da organização social, especialmente via essas instâncias articuladoras da sociedade civil (fóruns), de modo a pautar politicamente as questões e a mobilizar a sociedade;

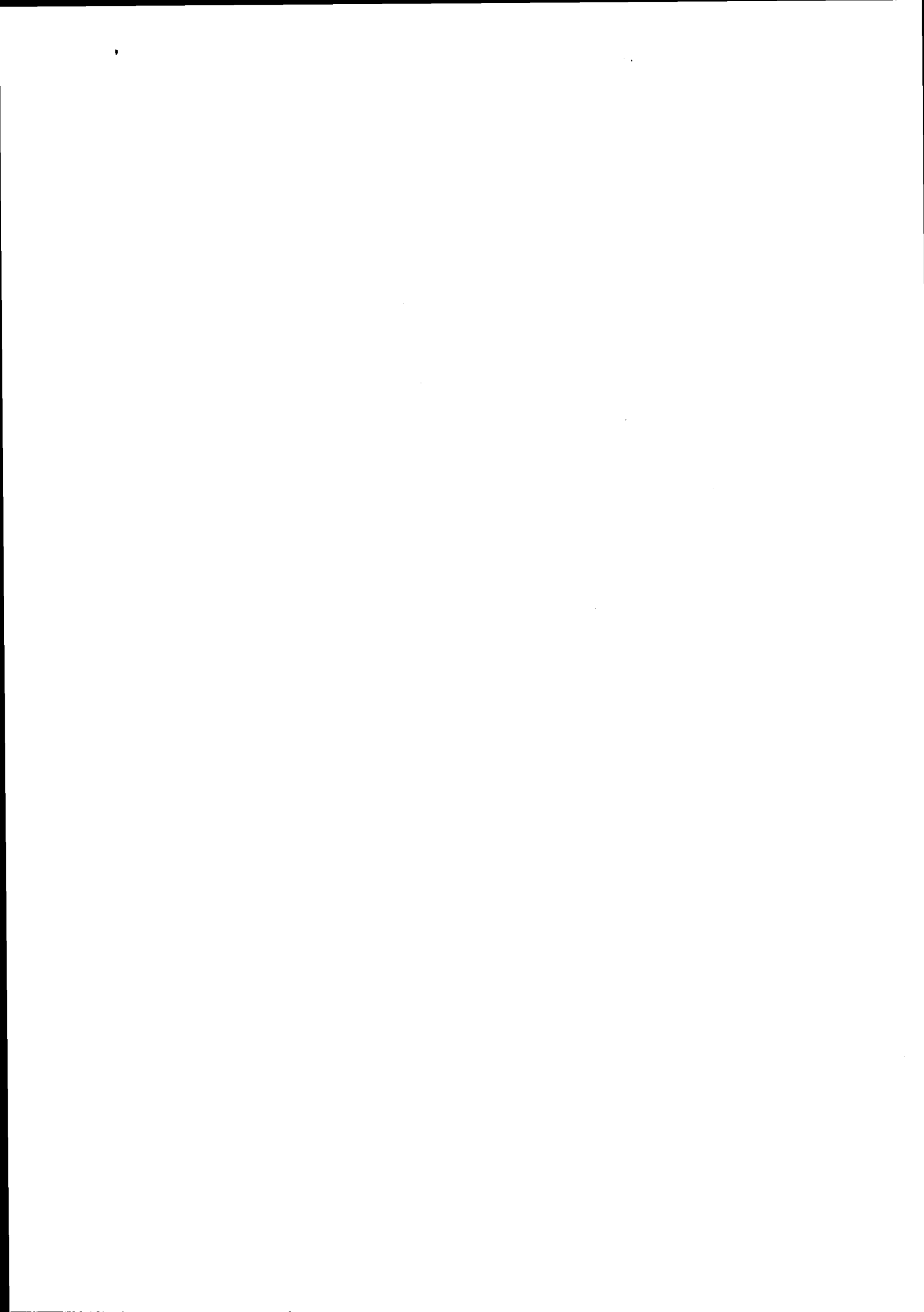
³⁹ Artigo 86 – Estatuto cit.



- elaboração de diagnóstico da situação⁴⁰, com atualizações periódicas, tanto pela sociedade civil organizada, quanto pelos Conselhos;
- construção de "*matrizes de planejamento*", com a construção de indicadores para o monitoramento e avaliação, inicialmente, tanto por essas instâncias da sociedade civil, quanto pelo governo, com indicações ("*planos sócio-políticos*");
- exame e referendo, pelos Conselhos dos Direitos, desse material, a ser promulgado como "*normas administrativas regulamentares*", com caráter deliberativo e vinculante, o que for cabível.

Este sub-sistema de monitoramento e avaliação (controle), dentro do Sistema Geral de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente, tem campos de atuação dos mais importantes, mas na verdade estão sendo pouco explorados, pela maior parte dos órgãos governamentais, das entidades sociais (especialmente através de seus fóruns) e dos Conselhos. Exemplificando: o monitoramento e controle do desenvolvimento da própria Política de Promoção dos Direitos, através do cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 90 e no caput do artigo 91 (ESTATUTO), que trata do registro de entidades sociais e e do registro de programas governamentais e não governamentais, pelos Conselhos Municipais dos Direitos. Outro exemplo: a montagem do chamado "*Orçamento-Criança*" e a partir daí o monitoramento tanto da elaboração orçamentária, quanto da sua execução. Mais: o acompanhamento do funcionamento dos programas socioeducativos (unidades de internação e semiliberdade, unidades de acautelamento inicial, programas de liberdade assistida). Idem, quanto a abrigos.

⁴⁰ Nesse ponto, necessário se torna envolver mais o meio acadêmico (Universidades), sem prejuízo dos Centros de Estudos e Pesquisas (autônomos) etc.



PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DE GERAÇÃO

Por Wanderlino Nogueira Neto

(.....)

POLÍTICA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE GERAÇÃO¹

NATUREZA E CARACTERÍSTICAS

Uma política intersetorial – O Estatuto prevê, no seu artigo 86, o desenvolvimento de uma "política de atendimento de direitos da criança e do adolescente". Isto é, dentro do vasto campo da proteção dos direitos humanos, uma política de promoção dos direitos e liberdades fundamentais da criança e do adolescente - dos Direitos Humanos Geracionais.

Obviamente, não se trata aqui de nenhuma política setorial, como as políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social, cultura etc.). Mas sim de uma política intersetorial, a cortar transversalmente todas as políticas públicas, para assegurar que a satisfação das necessidades básicas desse segmento da população seja reconhecida e garantida como direitos fundamentais, prioritariamente; obedecidos mais determinados princípios.

Essa política citada teria o condão – através de suas instâncias públicas de formulação, coordenação, execução e controle (interno) e dos seus mecanismos políticos-administrativos – de promover, como Direitos Humanos Geracionais, certos direitos da área da educação, da saúde, da assistência social, da segurança pública, da previdência social, da proteção no trabalho, da segurança alimentar, da habitação etc. Seria como uma hierarquização, pois segundo a Constituição brasileira, os direitos humanos são direitos de hierarquia superior, consagrados em normas-princípio, acima das normas-regra.

.Confusões reducionistas - Dessa maneira, é realmente absurda a confusão que muitos ainda fazem entre essa "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente" (Estatuto e Conselhos dos Direitos, citados) e a "política de assistência social". Puro ranço da velha "doutrina da situação irregular", na qual se fundamentava o revogado Código de Menores, onde o assistencialismo e a repressão eram seus dois pilares. Só que a atual Política de Promoção dos Direitos Humanos Geracionais se firma na doutrina da "proteção integral". E, ao mesmo tempo, a Política de Assistência Social constrói um novo caminho de negação do

¹ Capítulo do livro "Proteção dos Direitos Humanos de Geração". ©Wanderlino Nogueira Neto

clientelismo, do "primeiro-damismo", do assistencialismo. Novos paradigmas para ambas, mas, que confirmam a autonomia de cada uma.

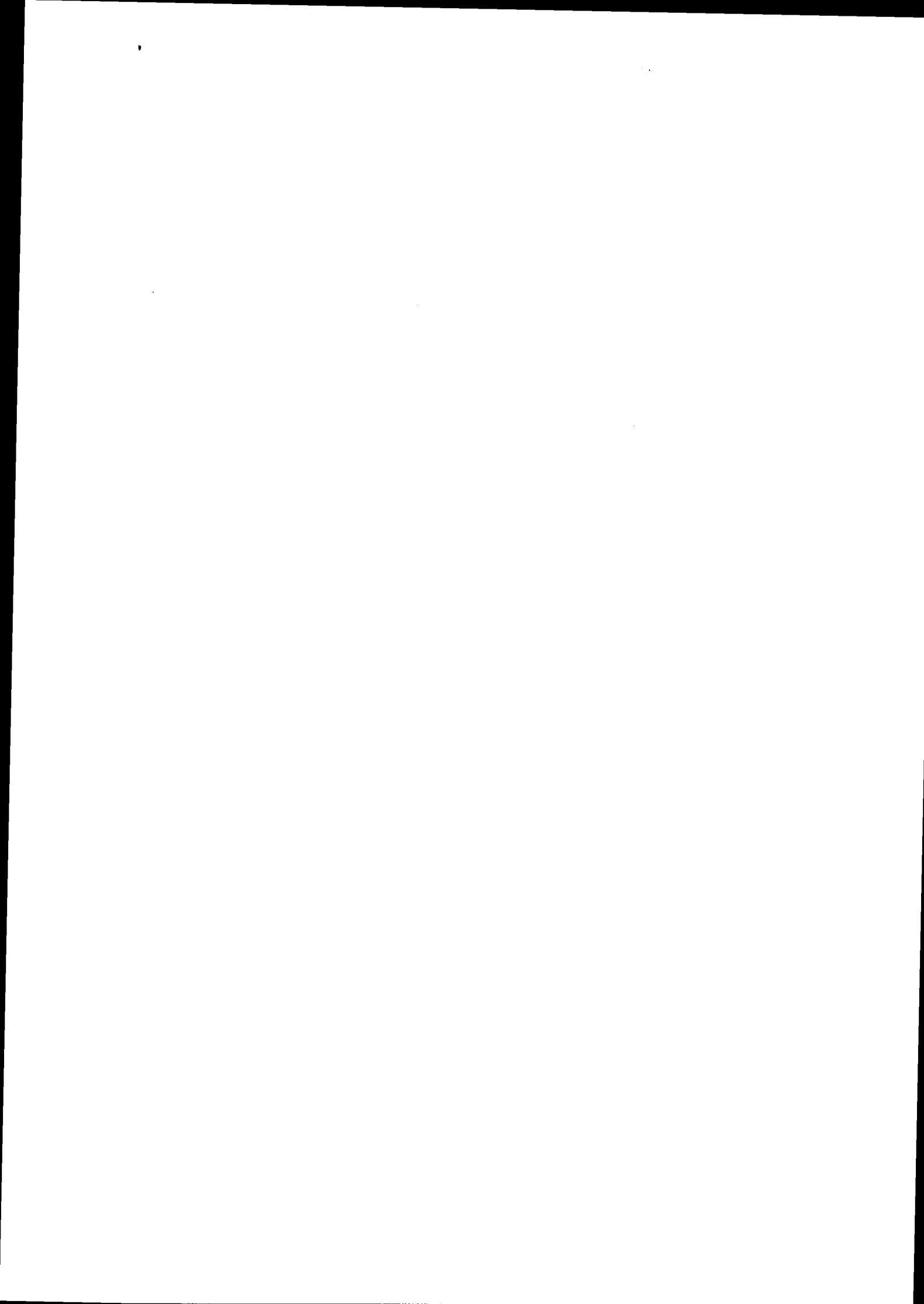
Alguns querem reduzir simplesmente o Estatuto e os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente a meras "especializações" da Lei Orgânica da Assistência e dos Conselhos de Assistência Social. Como se os primeiros tratassem apenas de um *setor da assistência social* : o das crianças e adolescentes vulnerabilizados ou em situação de risco pessoal e social. Enquanto os Conselhos de Assistência Social seriam mais genéricos, mais abrangentes. Ora, o Estatuto da Criança e do Adolescente não permite tal visão corporativa, reducionista e equivocada da abrangência de ação dos Conselhos dos Direitos. Na verdade, não se trata de um ter prevalência sobre o outro ou concorrer com o outro. E sim realmente de abrangência. Os Conselhos intersetoriais (como os dos Direitos da Criança, da Mulher, da Condição Negra, dos Portadores de Deficiência etc.) têm uma abrangência maior que qualquer dos conselhos setoriais (saúde, educação, assistência social). Mas, não uma importância maior, pois suas funções são bastante díspares, sem confusão, superposição e concorrência.

Programas de proteção a clientela específicas existem em qualquer das políticas sociais. Inclusive e principalmente no campo da Política de Assistência Social, como os programas de proteção de crianças e adolescentes que deles necessitem (vulnerabilizados, por exemplo). Mas, programas e atividades não se confundem com Políticas, no seu sentido amplo e puro – e sim as integram como partes. Por exemplo, toda forma de exploração laboral da criança e do adolescente ² deverá se prevenida, erradicada, proibida e eliminada, através de serviços/atividades e programas/projetos de proteção, articulada e integradamente, umbicados nas políticas de saúde, de educação, de assistência social, de defesa da cidadania³, de segurança pública, de agricultura, das relações exteriores etc. A erradicação do trabalho infantil no Brasil não é uma questão puramente de assistência social. Mas, o é também...

Modelo institucional – No passado, depois da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o governo federal especificamente entregou a coordenação dessa política intersetorial de proteção de direitos, à Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA, vinculada ao Ministério do Bem Estar Social. E nidificou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, responsável por sua formulação e controle, na Presidência da República, reforçando, com isso, a natureza de intersetorialidade, fazendo-o responsável pela concertação nacional em favor dos direitos infanto-adolescentes. A vinculação do CBIA ao Ministério do Bem Estar Social por sua vez

² Trabalho precoce, prostituição, narcotráfico, trabalho perigoso, insalubre e penoso, trabalho escravo etc.

³ Idem Nota 34



era um ranço do "*velho regime*": um órgão novo, com responsabilidades novas e revolucionárias (e que a isso se propunha e estava alcançando antes de sua extinção...), preso, formal e institucionalmente, ao modelo assistencial do passado.

Posteriormente, com a apressada extinção da Fundação CBIA, o CONANDA foi vinculado ao Ministério da Justiça, responsável pela "*política de defesa da cidadania*". E nesse Ministério de Estado se criou o Departamento da Criança e do Adolescente, na estrutura da transformada Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, responsável pela coordenação, em nível nacional, dessa política de promoção dos direitos geracionais.

Atualmente, firmando-se (ao que parece), o Ministério da Justiça como um "*Ministério da Segurança Pública*", toda as políticas de proteção de direitos humanos foram deslocadas para a Presidência da República, sob a responsabilidade direta de Secretarias de Estado (mais estratégicas que operacionais), em nível de Ministérios: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (com sua Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente), Secretaria Nacional da Mulher e Secretaria Nacional de Combate à Discriminação Racial.

Nas esferas estadual e municipal, o nicho institucional das Políticas de Promoção dos Direitos Humanos (crianças/adolescentes, mulheres, idosos, portadores de necessidades especiais, negros etc.) varia de um lugar para outro. Em uns, está ela nidificada em Secretarias de Ação Social, de Desenvolvimento Social ou assemelhadas – na sua maioria. Em outros, em Secretarias de Justiça ou de Segurança Pública – algumas poucas. Em outros raros, diretamente, junto ao Chefe do Poder Executivo – Casa Civil, Gabinete do Governador.

A primeira experiência tem o risco de confundir a Política de Proteção dos Direitos Humanos com a Política de Assistência Social, de maneira reducionista e desprezando a ótica da priorização absoluta, da intersetorialidade e da exigibilidade. Nesse caso, transformam esta nossa "*política garantista de direitos*" em um mero ramo especializado da Assistência Social: os Conselhos desta última seriam "*conselhos de política pública*", enquanto os Conselhos dos Direitos (crianças, mulheres, idosos etc.) seriam apenas "*conselhos temáticos*" (?). Essa distorção pode nos levar aos tempos da "*Política do Bem Estar do Menor*", em boa hora extinta (Sistema FUNABEM-FEBEM)

A segunda experiência, tem o perigo de fazer repetir modelos do passado (Sistema SAM-SEAM) de triste memória, onde a questão dos "*menores abandonados e delinquentes*" era uma questão de segurança e seu atendimento se fazia de maneira assemelhada ao atendimento prisional: as Secretarias de Justiça estaduais, ainda não conseguiram construir uma prática renovada de "*defesa da cidadania*", apesar do nome e das boas intenções. Seu quadro de pessoal tem razoável competência (e inclusive os vícios também) no trabalho com determinadas linhas tradicionalmente suas: trabalhar na articulação política do Poder Executivo com os Poderes



Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público, com os Poderes municipais e com a Sociedade (quando isso não perderam para a Casa Civil ou Secretarias de Governo, em alguns Estados), no trabalho de supervisão geral de órgãos como as Ouvidorias Gerais e as Defensorias Públicas e principalmente no trabalho de administração do sistema prisional.

A conjuntura local dirá qual a melhor vinculação administrativa, levando-se em conta uma série imensa de variáveis: de qualquer maneira, a melhor solução está na vinculação a um Ministério, Secretaria estadual ou municipal ou outro órgão público que tenha maior abertura para as políticas inter-sectoriais, que tenha maior capacidade de articulação interinstitucional e que tenha realmente força política.

A questão das "clientelas" -

Considerar texto Rizini

SEÇÃO 2

PROGRAMAS E SERVIÇOS DE PROTEÇÃO ESPECIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES CREDORES DE DIREITOS

Ações sistemáticas, segundo o Estatuto - O Estatuto citado, no seu artigo 90, estabelece que essa Política de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (Proteção dos Direitos Humanos) se desenvolve através de dois (2) tipos ações sistemáticas:

- *programas e*
- *serviços*

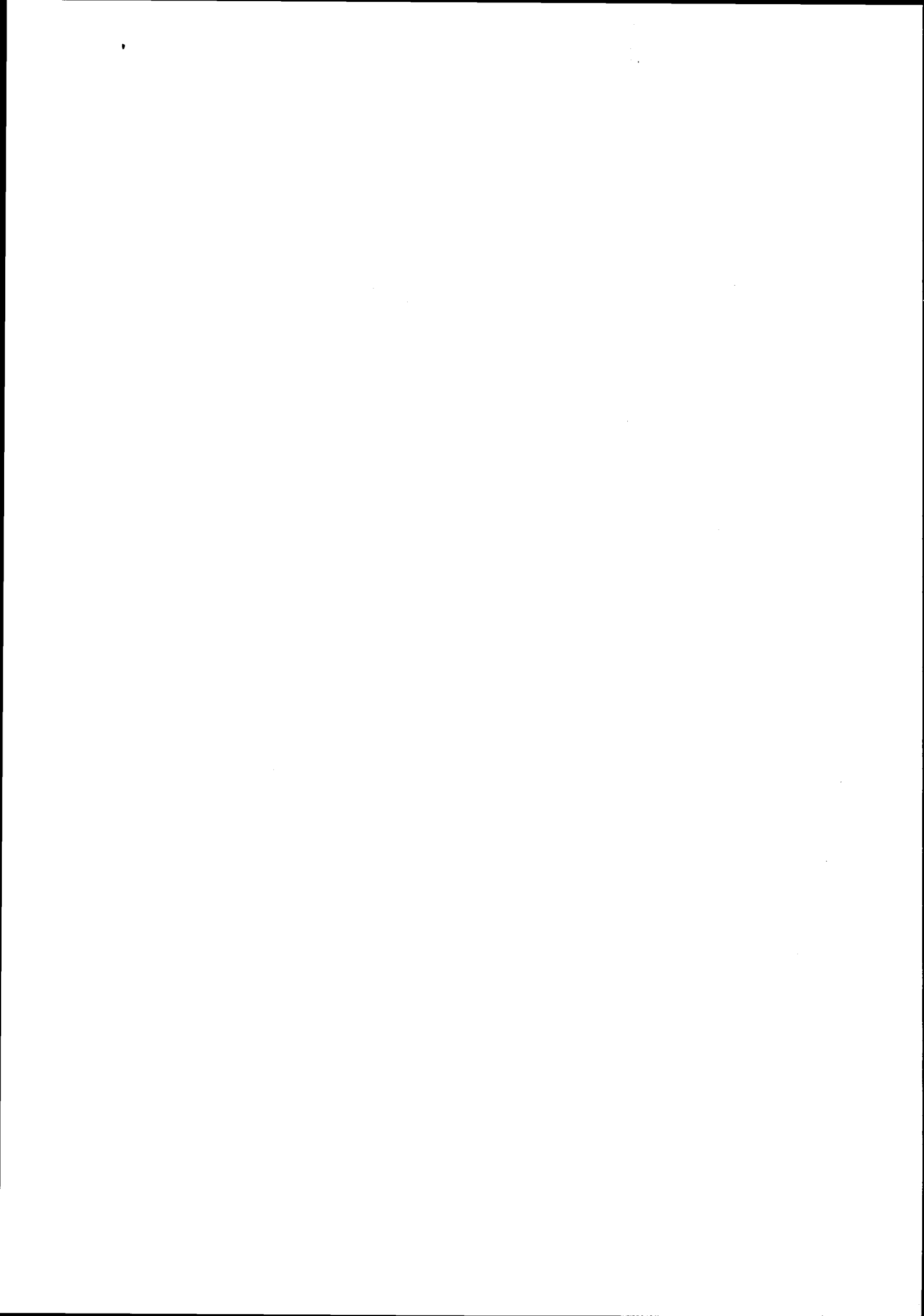
Por sua vez, tais programas são classificados e distinguidos no artigo 90, como:

- *programas de proteção especial e*
- *programas socioeducativos.*

Enquanto isso, o art. 87, III a V do Estatuto – complementando o anterior citado – institucionaliza três (3) tipos de *serviços de proteção especial*.

Os *programas socioeducativos* (como se verá adiante) foram previstos como instrumentos de enfrentamento das situações de conflito com a lei, isto é, destinados ao atendimento dos adolescentes aos quais se atribui a prática de ato infracional ou adolescentes autores de atos infracional (programas de internação, de semiliberdade e de liberdade assistida).

Já, os *programas e serviços de proteção especial*, específicos dessa política garantista-de-direitos prevista no Estatuto, são dirigidos a um público-alvo e a situações-alvo próprias, que os distingue dos demais "*programas de proteção*" de outras políticas públicas (por exemplo, os programas de proteção especial para



crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilizados, típicos da Política de Assistência Social).

Os programas de proteção especial - Os *programas e serviços de proteção especial (direitos humanos) de crianças e adolescentes* se dirigem a todo o segmento infanto-adolescente que tenha seus direitos ameaçados ou violados (art.98 – estatuto citado) – universais e focalistas, a um só tempo! não é uma situação social (vulnerabilização, carência etc.) que justifica a intervenção desses programas previstos no estatuto e sim uma situação jurídica: isto é, o não reconhecimento ou não-garantia de direitos fundamentais na área da educação, da saúde, a convivência familiar e comunitária, da cultura, do lazer, do trabalho, da dignidade, do trabalho.

O Estatuto discrimina exemplificativamente (mínimo legal), nos citados artigos 87 e 90 citados, alguns tipos de *programas e serviços de proteção especial (direitos humanos) da criança e do adolescente*:

- *Programa de orientação e apoio socio-familiar;*
- *Programa de apoio socioeducativo em meio aberto;*
- *Programa de abrigo (ou abrigamento temporário);*
- *Programa judicial de colocação familiar - guarda, tutela e adoção;*
- *Serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psico-social às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;*
- *Serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;*
- *Proteção jurídico-social, por entidades de defesa dos direitos de crianças e adolescentes.*

Característica maior desses serviços e programas de proteção especial - Os Programas e Serviços de Proteção Especial de Direitos Humanos, de modo geral, são vistos por MESQUITA NETO⁴ como *"ações que visam prevenir a ocorrência de violações de direitos humanos, direcionadas à população em geral, a grupos de pessoas especialmente vulneráveis a essas violações ou a grupos de pessoas que já foram vítimas dessas agressões. São ações que visam prevenir a ocorrência de violações de direitos humanos antes que elas aconteçam ou atender às vítimas imediatamente após a ocorrência das violações ou no longo prazo que devem ser preservados e fortalecidos."*

Tal característica deveria ter os serviços e programas de proteção especial dos Direitos Humanos Geracionais. Esses serviços e programas específicos de proteção especial deveriam ser como *"unidades de cuidados básicos"*, como *"centros*

⁴ MESQUITA NETO, Paulo de. 2002. *"Segundo Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos"*



integrados de atendimento inicial", dirigidos à população infanto-adolescente, numa linha preventiva e de atendimento emergencial, precário e encaminhador, funcionando inclusive e principalmente como *"retaguarda"* para os Conselhos Tutelares e Varas da Infância e da Juventude (e seus órgãos autônomos essenciais, como o Ministério Público). Seus operadores, qualquer que seja sua formação acadêmica e profissional, são basicamente *"cuidadores"*.

São esses serviços e programas de proteção especial os preferenciais *"provedores da rede"*. Através deles e após um trabalho integrador e preparatório, as crianças e adolescentes, adjetivados de alguma forma por suas circunstâncias de vida (explorados sexualmente, meninos de rua, soropositivos, torturados, vítimas de maus tratos, narcotraficantes, abandonados, drogaditos etc.) poderão ser encaminhados a serviços e programas das políticas sociais básicas e/ou de certas políticas institucionais e econômicas, como *"sites"* desta *"rede"* maior de atenção integral à população infanto-adolescente.

Nestas características apontadas, certamente estão a essencialidade e o diferencial dos programas e serviços de proteção especial, de relação aos serviços e programas das demais políticas públicas que podem incidir sobre essas crianças e adolescentes credores de direito, concorrente e superpostamente.

O Estatuto, por ser norma nacional e geral de proteção, pouco detalhou a respeito, apenas rotulando os serviços e programas em questão. O ideal seria que leis federais, estaduais e municipais e normas regulamentares dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (nos três níveis, também), em complementação, após esses anos de experiência de efetivação do Estatuto, viessem melhor definir esses serviços e programas de proteção especial, aqui em análise.

Prevenção e atendimento médico e psico-social a vítimas de violências, explorações, negligências (...) - Aí, o grande buraco da nossa *"rede de atendimento"* e um dos que mais falta faz: serviços institucionalizados, permanentes, com funcionamento sistemático e contínuo que recebam e cuidem (promovendo seus direitos em todas as áreas de políticas públicas) de crianças e adolescentes, vítimas especialmente de maus-tratos, de violência sexual, de exploração no trabalho, de discriminações por seu estado de morbidade (soropositividade – HIV, deficientes físicos e mentais, por exemplo) – nos termos do inciso III do artigo 87 do Estatuto.

Esse público enumerado exemplificativamente é o que mais necessita de um serviço dessa natureza, que funcione como um *"centro integrado de atendimento inicial"*, como apoio principalmente aos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Segurança Pública ou mesmo aos Conselhos Tutelares, como sua verdadeira *"retaguarda primária"*. Sem tais serviços de proteção especial, a responsabilização dos agressores, dos violadores da lei, por exemplo, poderá se

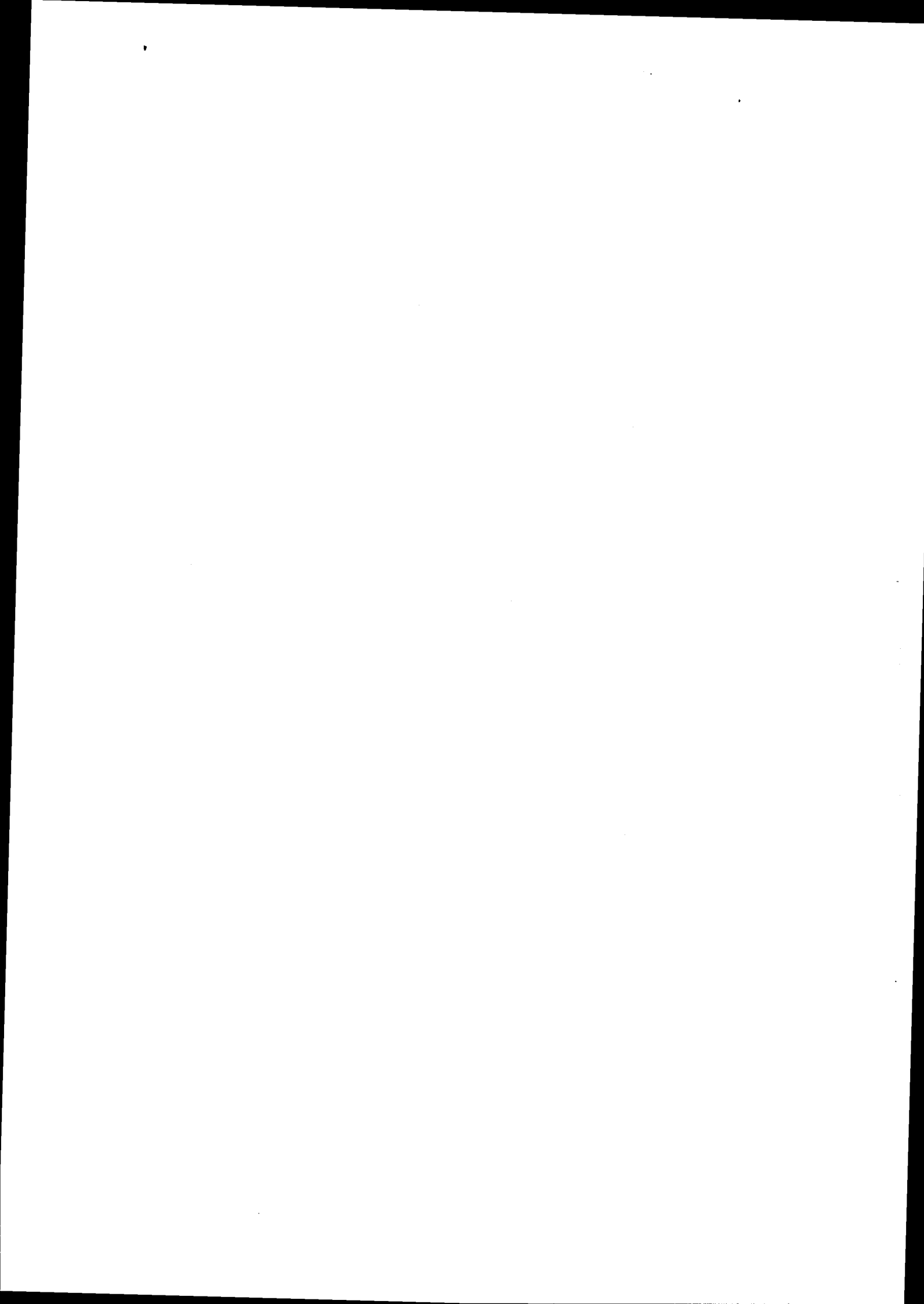
transformar num verdadeiro processo de re-vitimização. Não deveria caber ao Poder Judiciário ou à Polícia Judiciária assumir mais essa tarefa e sim serem apoiados por serviços dessa natureza, com características de órgão executor de política pública. Seria um bom exemplo da "*promoção de direitos*" se articulando com a "*defesa ou garantia (estrita) de direitos*" e apoiando, dentro do sistema geral de proteção integral de direitos humanos.

Esse serviço deve fazer, além do trabalho preventivo previsto, um atendimento direto emergencial, enquanto não se decide que outros tipos de serviços e programas de educação, de assistência social, de saúde, de habitação (dentre outros), precisam ser agregados, para que se assegure realmente uma proteção integral a essas vítimas das variadas formas de discriminação, negligência, exploração e violência. Esse serviço, no caso, se tornaria também o responsável pelo encaminhamento desse vitimizado a outros programas ou serviços de atendimento protetivo especial, previstos no Estatuto: unidades de abrigos? programas de apoio socioeducativo em meio aberto? programas de orientação e apoio socio-familiar? programas de colocação familiar? A situação dirá e a submissão do caso concreto ao Conselho Tutelar definirá melhor o encaminhamento a ser feito por este serviço, em cumprimento a uma decisão desse contencioso administrativo (ou do juiz, se matéria estiver sob sua jurisdição).

Algumas experiências concretas estão se desenvolvendo no país, nessa linha, que poderiam se consideradas referências metodológicas: por exemplo, os CRAMIs no interior de São Paulo, a ABRAPIA no Rio de Janeiro, o Programa Sentinela e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI do Ministério da Assistência e Promoção Social. Implementados, os dois últimos, em alguns poucos municípios do país e ainda pecando mais pelo fato de terem se institucionalizados, no momento, como "*programas*" e não como serviços permanentes⁵, uma ação continuada, deixando em risco sua sustentabilidade e permanência, em face do seu caráter temporário (típico dos programas/projetos). E pelo fato de estar nidificado numa política setorial (assistência social) e não, como previa o Estatuto, como um serviço de proteção especial de uma política intersetorial como a de Promoção de Direitos Humanos: é só se analisar sistematicamente os incisos II e III do seu artigo 87.

Apoio socioeducativo em meio aberto – Mais uma vez, o fato do Estatuto só contemplar normas gerais e de não termos outras leis e atos administrativo-

⁵ Seria ingenuidade imaginar que na atual conjuntura e dentro do presente quadro estrutural se vá eliminar completamente o trabalho infantil e adolescente precoce e a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, através de um programa público. Esses programas/projetos têm sua validade na medida que agendam politicamente essas questões e permitem desenvolver uma tecnologia social viável e efetiva para que se criem e implementem serviços permanentes, a partir dessas experiências.



regulamentares, com normas especiais, leva a muitas confusões a respeito da natureza e do funcionamento desse programa de proteção especial, em análise.

Ainda mais que o Estatuto é realmente confuso, nesse ponto, usando a mesma expressão com dois sentidos. A expressão "socioeducativo" é usada, ora para designar programa de execução de medidas de natureza sancionatórias e pedagógicas, aplicadas a adolescentes infratores, ora para designar programa de execução de medidas de proteção especial, aplicadas a crianças e adolescentes com direitos violados ou ameaçados ("*credores de direito*").

De maneira precisa e ousada, BRANCHER⁶ classifica isso como "falha terminológica" e pontua: "(...) a lei se valeu equivocadamente da expressão 'apoio socioeducativo em meio aberto', no mesmo contexto em que logo depois se refere à medida de liberdade assistida (essa sim uma medida socioeducativa em meio aberto - inc. V) e ainda omite do rol aquela que seria a outra medida de natureza jurídica equivalente, a prestação de serviços à comunidade" (...) *Noutras palavras uma grande confusão conceitual*".

Em verdade, a intervenção socioeducativa é peculiar ao campo da Educação Social, cujo discurso fundante e justificador e prática cotidiana e efetiva produziram, de certa forma, o discurso subjacente à norma do Estatuto da Criança e do Adolescente - o seu paradigma ideológico. O Estatuto tem como seus inspiradores, tanto o discurso jurídico protetivo-garantista internacional (caudatário do Direito dos Direitos Humanos), quanto à práxis da Educação Social (BULGARELLI) que se desenvolveu inicialmente como "atendimento alternativo" no Brasil, através da Pastoral do Menor e do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, principalmente. A Educação Social hoje foi incorporada por inúmeras entidades sociais e órgãos públicos, em todo o país. Essa ação socioeducativa estava tradicionalmente muito mais ligada ao atendimento dos chamados "meninos de rua" e portanto de toda uma população em situação social de vulnerabilidade, de risco social e pessoal. Assim sendo, tradicionalmente para nós, "socioeducação" é fruto da Educação Social, isto é, uma forma de intervenção protetiva em favor de socialmente excluídos. E não tanto uma forma de intervenção sancionatória na questão do atendimento dos adolescentes infratores, estabelecida, no Estatuto, como uma definição jurídico-formal, resultando na aplicação de uma medida sancionatória⁷. Seria o caso, de se ter reservado a

⁶ BRANCHER, Leoberto Narciso. 1998. "Semântica da Exclusão"

⁷ Na verdade, não existem socialmente "adolescentes infratores". Não é essa uma categoria sociológica ou psicológica. E sim uma categoria jurídica. São eles aqueles que o juiz os constitui como tal, após um procedimento processual formal e uma declaração também formal, final. O juiz não "reconhece" o adolescente que comete crime como em uma situação social preexistente, intrínseca, não "diagnóstica" nenhum "erro social", nem declara a criminalidade como uma "situação de risco" ou uma "situação irregular". O juiz não faz um "encaminhamento social" no caso, nem lhe prescreve uma "terapia social", na velha linguagem higienista do menorismo. Na verdade, o juiz enquadra a ação do adolescente (não o adolescente, em si) em um tipo penal e lhe aplica uma sanção de natureza especial (não penal e retributiva, mas psico-pedagógica): Não existe no fundo nenhum "adolescente infrator" e sim "adolescente ao qual se

expressão "*socioeducativo*" apenas para as medidas de proteção, procurando-se uma outra expressão para designar as medidas sancionatórias especiais, aplicáveis aos adolescentes inimputáveis que praticavam crimes e contravenções ("*infrações*").

Sob esse rótulo ambíguo, os programas de "*apoio socioeducativo em meio aberto*" são vistos, por alguns, como programas de "*prevenção secundária*" no enfrentamento das situações de conflito com a lei, de exploração sexual comercial, de exploração laboral, de marginalização e/ou abandono nas ruas... e por aí se vai.

Excetuada a situação dos adolescentes em conflito com a lei (autores de ato infracional), pelos motivos acima expostos, esse tipo de programa de proteção especial, desenvolvido para enfrentar tais circunstâncias de vida (como violações de direitos humanos), para seu sucesso tem que se desdobrar em tecnologias sociais alternativas, de ponta, ousadas, especialmente buscando embasamento nas reflexões e práticas da Educação Social. Esses programas de apoio socioeducativo em meio aberto precisam superar o que de tradicional e cediço se tem oferecido, através das políticas públicas sociais, para atender esse público, em caráter emergencial e vestibular, preparando-o para sua inserção em programas e serviços das políticas sociais básicas, nas áreas da assistência social, educação, saúde, trabalho, habitação etc.

Mutatis mutandi, é de se aplicar a este programa de proteção o que se disse atrás de relação aos serviços de "*prevenção e apoio médico e psico-social a vítimas (...)*", na medida em que ambos são ações de proteção de direitos humanos e portanto ambos trazem em si essa característica comum: "*centros de atendimento inicial integrado*", "*núcleos básicos de cuidados*".

De ordinário, esses programas de apoio socioeducativo em meio aberto têm-se consubstanciado, principalmente em atividades de cultura, lazer, esporte, profissionalização, realizadas em jornada alternada e complementar à jornada escolar. Tudo isso, com o fito maior de elevar os níveis de auto-estima dos violados, considerando-se que a baixa de auto-estima (com todas as suas decorrências) se configura como a maior seqüela de determinadas violações dos Direitos Humanos Geracionais. Nesse ponto, esta o nó da questão. A capacitação profissionalizante, a arte, o esporte, o lazer, por exemplo, não são objetivos em si desses programas, pois eles podem ser mais bem atingidos pelos programas próprios de suas respectivas políticas públicas. Na verdade, é atividade-meio, são estratégias para se assegurar, inicial, precária e emergencialmente, uma promoção de direitos humanos.

O melhor exemplo de um serviço dessa natureza parece ser o "*Centro Projeto Axé*" (Salvador - Ba), com suas oficinas de moda, de estamperia, de reciclagem, de

atribui a prática de ato infracional" ou "adolescente autor de ato infracional" - como precisamente o Estatuto define.

percussão, de dança etc., com seu trabalho de apoio à inserção na escola forma com garantia de permanência e sucesso, seu trabalho de reinserção familiar ou em habitações autônomas comunitárias. Dentro dessa linha, pode-se mais registrar a experiência da Casa Renascer em Natal (RN), da Casa de Oxum (Salvador - Ba), da Casa de Passagem e do SOS Corpo (Recife - Pe).

Pólos genéricos de atendimento protetivo especial (o chamado SOS-CRIANÇA) - Interessante, porém, se torna registrar e analisar uma experiência disseminada pelo Brasil e denominada como SOS CRIANÇA, alguns criados com bastante clareza a respeito das ações que deveriam desenvolver, outros fazendo lamentáveis confusões. São eles os melhores exemplos, no momento de institucionalização concreta de certos serviços e programas outros de proteção especial para crianças e adolescentes credores de direitos. O ideal é que os SOS-CRIANÇA se disseminassem mais (em nível de municipalização) e se adaptassem um pouco mais aos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (proteção integral e priorização do atendimento).

Essencialmente, devem ser eles formatados como um "serviço-polo", isto é, um somatório de programas ou serviços de proteção especial de direitos; explicita e assumidamente implantados e implementados como órgãos de execução da Política de Proteção/Promoção dos Direitos Humanos Geracionais. O importante é que de nenhuma maneira o SOS CRINÇA invada atribuições de outros órgãos do nosso chamado "Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente", como às vezes isso está acontecendo, especialmente de relação aos Conselhos Tutelares. Se o SOS-CRIANÇA se desenvolver como órgão de execução de programas de proteção especial de direitos humanos geracionais, eles deverão ser considerados "entidades de atendimento", na forma do Estatuto, sujeito às regras de funcionamento dessas entidades. Daí porque nunca se confundirão

- com os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, já que esses são órgãos colegiados controladores (normalização/monitoramento) desses programas/serviços e dessa política;
- com os Conselhos Tutelares, vez que esses são órgãos colegiados que funcionam como contenciosos administrativos dirimindo administrativamente (não jurisdicionalmente) conflitos sociais, aplicando medidas especiais de proteção (de direitos humanos);
- com as Varas da Infância e da Juventude, órgãos que prestam a jurisdição, administram justiça à população, dirimindo jurisdicionalmente conflitos de interesse, aplicando sentenças e outros despachos judiciais.

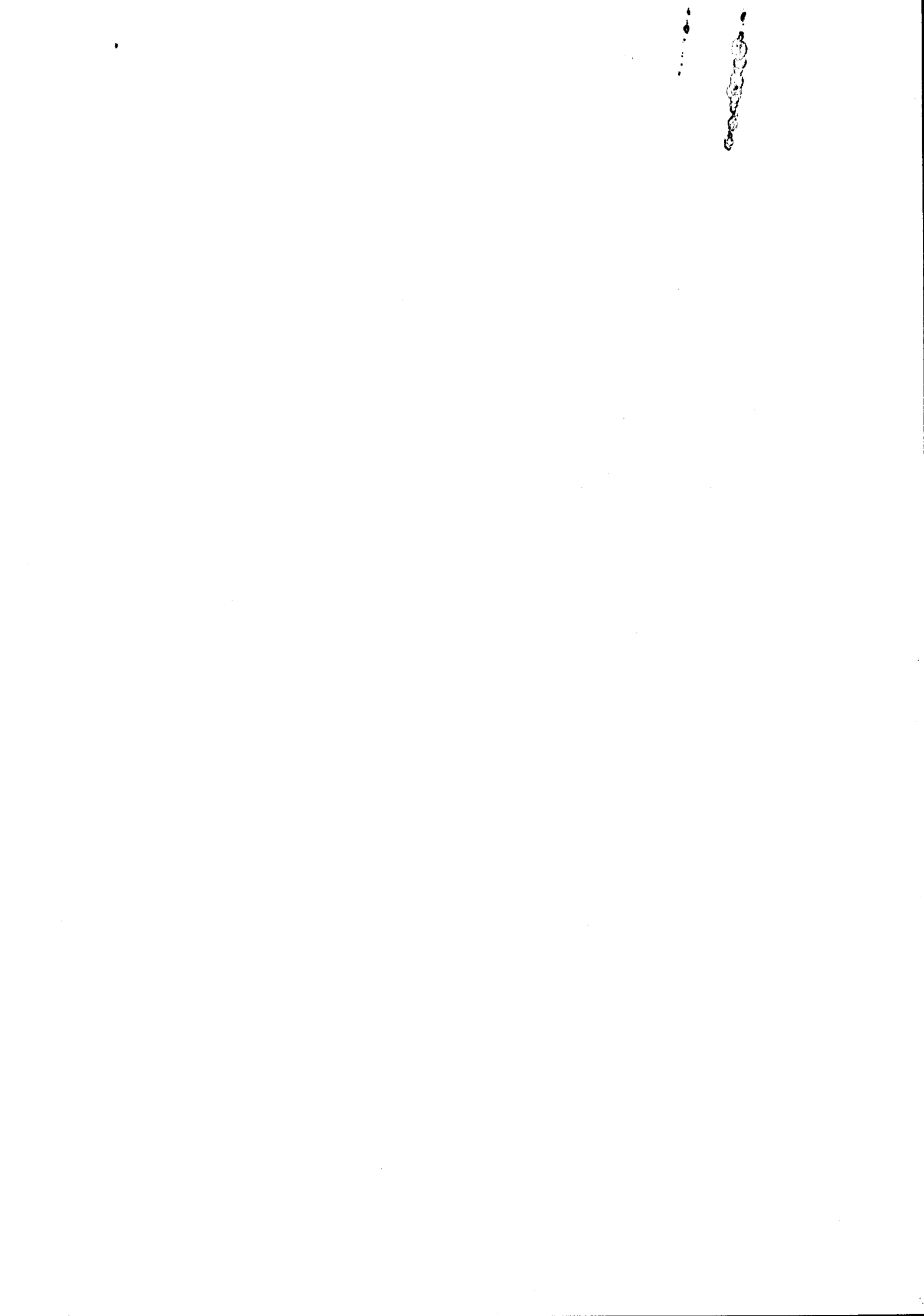
4005000

Os SOS-CRIANÇA, desse modo, devem ser considerados como "retaguardas primárias" para os órgãos dirimidores de conflitos e aplicadores de medidas restauradoras de direitos ameaçados ou violados (Juizes da Infância e da Juventude e Conselhos Tutelares). Esses órgãos precisam de serviços/programas públicos governamentais e não governamentais que executem programas de atendimento, nos termos das medidas aplicadas. Por exemplo: se um Conselho Tutelar aplicar uma medida de proteção especial de "orientação, apoio e acompanhamento temporário" (art.136, II - Estatuto), ele deverá requisitar ao Poder Público (de preferência municipal) que um programa ou serviço de proteção especial atenda inicialmente, de maneira integrada essa criança ou esse adolescente, indicando posteriormente o atendimento complementar e definitivo por um programa ou serviço das demais políticas públicas (assistência social, educação, saúde etc.).

Ora, o SOS-CRIANÇA poderá funcionar como um pool de programas/serviços em regime protetivo especial (arts. 87, III a IV e 90). Na verdade, ele não é nenhum órgão autônomo, permanente e obrigatório na rede do chamado "Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente", segundo o Estatuto. Ele deve obrigatoriamente ser criado por lei estadual ou municipal (imprescindível, nos termos da Constituição) e regulamentado por ato administrativo do Governo estadual ou municipal. E nesse ato de implantação e implementação se dará seu perfil institucional, conforme a conveniência administrativa do ente público responsável por sua criação e manutenção. E aí se deverá definir: que tipos de programas de proteção especial de direitos humanos de crianças e adolescentes, previstos no Estatuto ou que a necessidade local indicar, deverão ser incluídos no rol de atribuições de um SOS-CRIANÇA ? Por exemplo:

- atendimento (preventivo e curativo) psico-social, médico e jurídico, a vítimas de crimes sexuais, de maus tratos ou de torturas e maus tratos, que sejam partes em inquéritos policiais e ações judiciais e que estejam submetidas à autoridade de um Conselho Tutelar ou de uma Vara da Infância e da Juventude;
- identificação e localização e recambiamento de crianças e adolescentes desaparecidas (fuga do lar, por exemplo);
- prevenção e apoio em meio aberto a crianças e adolescentes nas variadas situações de abandono material ou intelectual (situação "de rua");
- etc. etc.

Seria o caso de se definir: onde não justifique ainda uma unidade autônoma que assuma especializadamente um dos programas ou serviços de proteção especial (arts. 87, III e IV e 90 - Estatuto), esses serviços e programas poderiam ser



operacionalizados genericamente pelo SOS CRIANÇA: um berçário de serviços e programas de proteção especial.

O cuidado na implantação e implementação dos "SOS-CRIANÇA" deve ser no sentido de se evitar invasão nas atribuições dos Conselhos Tutelares – estes sim, órgãos permanentes, funcionalmente autônomos, a funcionarem como contenciosos administrativos ("não-jurisdicionais"). O SOS CRIANÇA deve existir para atender às necessidades dos Conselhos Tutelares (e Juizes da Infância e da Juventude) e não o contrário.

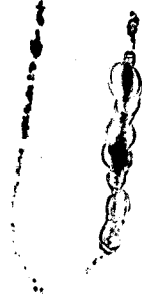
A dúvida fica agora sobre a questão do SOS-CRIANÇA, como "portal emergencial", antecedendo o atendimento pelos Conselhos Tutelares. Pelo Estatuto, o plantão dos Conselhos Tutelares deveria dar conta desse atendimento primeiro e vestibular. Assim se pensa seja um Conselho Tutelar: o primeiro atendimento para apuração da situação e solução pela via administrativa. Mas, isso não acontecendo, poder-se-ia pensar em atribuir ao SOS CRIANÇA esse papel emergencial e extraordinário, contanto que de imediato repasse a situação ao Conselho Tutelar, para regularização do atendimento emergencial extraordinário, para apuração e solução legal e legítima.

Abrigos – Por fim, aí estão, os programas protetivos especiais, em regime de abrigo temporário, desenvolvidos e operacionalizados ou, no modelo tradicional-institucionalizador, por Entidades (Governamentais ou Não Governamentais) de Abrigo ou, no modelo aberto, por Famílias de Apoio (experiência de Franca – SP, p.ex.). Ambos válidos, pois só a conjuntural local definirá a necessidade de implantação de um ou do outro modelo (ou de um modelo misto!).

Esses programas específicos (e conseqüentemente, suas unidades de execução) servem para acolher temporariamente crianças e adolescentes, enquanto se tenta re-colocá-los em suas famílias naturais (através dos programas de apoio e orientação familiar – art. 90, I – Estatuto) ou colocá-los em famílias substitutas (através dos programas judiciais de guarda e adoção).

Seu eixo central está na restauração de vínculos familiares e comunitários – o mais vem por acréscimo. O objetivo de uma unidade de abrigo... é a de não ser necessitada, é sua precariedade, sua incompletude! Uma boa unidade de abrigo (ou família de apoio) deve se preocupar com a mais breve permanência possível ali do abrigado. Não tem ela que colocar como seu objetivo a construção ali de um verdadeiro lar, pois ela será sempre um simulacro. Sua preocupação deve ser o retorno do abrigado à sua família e comunidade (se possível) ou articular-se para que seja ela entregue, por exclusiva determinação judicial, a outra família, em regime de adoção ou guarda ou ao nomeado tutor.

Às unidades de execução desse programa de abrigo, vão ser levadas crianças e adolescentes, nessas circunstâncias acima, por decisão exclusiva dos



Juizes da infância e da Juventude e dos Conselhos Tutelares, em cada caso concreto, apreciados individualmente⁸. E não por decisões de dirigentes ou agentes de outros programas de proteção especial (SOS-CRIANÇA, por exemplo) em caráter definitivo. Em caráter emergencial, excepcionalmente, um dirigente de unidade de abrigo poderá receber criança ou adolescente sem prévia autorização da autoridade judiciária ou do conselho tutelar, mas deverá proceder na forma do art. 92 do Estatuto, fazendo a imediata comunicação a essas autoridades competentes, para sanar o vício.

SEÇÃO 3
PROGRAMAS SOCIOEDUCATIVOS PARA ADOLESCENTES EM CONFLITO
COM A LEI

⁸ Nunca, indiscriminada e genericamente, através das higienistas e fascitoides "operações-arrastão"!

