



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Núcleo de Trabalhos Comunitários

Apostila

**FORMAÇÃO FILOSÓFICA E METODOLÓGICA DO
SISTEMA DE INFORMAÇÃO
PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA
SIPIA**

*Coordenadora Geral:
Prof.^a Dr.^a Maria Stela Santos Graciani*

AGO / 2002

RELAÇÃO DE TEXTOS DE APOIO PARA O CURSO DE FILOSOFIA E METODOLOGIA DO SIPIA

1. SIPIA: Uma ação estratégica para definição de Políticas Públicas de promoção, controle e garantias dos Direitos.
2. Doutrina da Proteção Integral / O novo Direitos da Infância e da Juventude no Brasil.
3. Conselhos Tutelares: Zeladores Sociais
4. Luta pela Garantia dos Direitos; Sistema de informação.
5. Rede: uma estrutura alternativa de organização
6. O Desafio do trabalho em Rede
7. Gestão Social em busca de paradigmas
8. O Desafio do trabalho em Rede

INTRODUÇÃO

A solicitação do Curso sobre Filosofia e Metodologia do Sistema de Informação para Infância e Adolescência - SIPIA - feita pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, tem em vista a Resolução n° 50 de 28.11.96, publicada no Diário Oficial da União em 08.01.97, na qual o CONANDA considera:

“A escassez de dados objetivos e fidedignos para subsidiar a formulação e execução de políticas voltadas para a infância e adolescência;

A construção do Sistema de Informações integrado para Infância e Adolescência - SIPIA, protagonizado pela Sociedade organizada no processo da construção da constituição Federal e ECA e, atualmente assumido pelo Ministério da Justiça como ação estratégica de Políticas Públicas de promoção dos Direitos;

A necessidade de articulação política e integração operacional entre os Conselhos dos Direitos e Tutelares;

A prioridade de Capacitação técnica dos Conselheiros dos Direitos e Tutelares com vistas à qualificação para o exercício da função, resolve:

Art. 1 - Apoiar a implantação e implementação do SIPIA em todos os municípios brasileiros sob a coordenação do Ministério da Justiça.

Art. 2 - Recomendar aos Estados e Municípios o apoio à efetiva implementação do SIPIA enquanto uma ação estratégica de garantia de direitos de crianças e adolescentes.

O curso sobre Filosofia e Metodologia do SIPIA, para Conselheiro Tutelares, se coloca como parte do compromisso, assumido pelo CONANDA – CONDECA e Núcleo de Referência, no sentido de efetivar os dispositivos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8069 de 13 de Julho de 1990), até o momento não respeitados integralmente pela sociedade civil e poder público.

O SIPIA constitui-se num sistema de registro de violações dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, assim como dos encaminhamentos pertinentes, conforme preconiza o ECA. O armazenamento e tratamento dessas informações, garantem maior competência e agilização das atribuições dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direitos, nos níveis municipal, estadual e federal.

Os principais objetivos do SIPIA são: 1) operacionalizar, na base, a política de atendimento dos direitos sociais, ou seja, possibilitar a mais objetiva e completa leitura possível da queixa ou situação da criança e do adolescente, por parte do Conselho Tutelar; 2) encaminhar a aplicação da medida mais adequada com vistas ao ressarcimento do direito violado para sanar a situação em que se encontra a criança e o adolescente; 3) subsidiar as demais instâncias – Conselhos de Direitos e autoridades competentes – na formulação e gestão de políticas de atendimento.

O destinatário imediato do SIPIA é pelo Conselho Tutelar, instância criada pelo ECA, à qual atribui-se a responsabilidade pela sua implantação, a partir do recebimento das denúncias que resultará na determinação das medidas de atendimento e proteção, assim como dos encaminhamentos pertinentes.

O sistema informatizado de informação, caracteriza-se como uma inovação tecnológica que exige competência do conselheiro tutelar que, ao utilizá-lo, confere ao Conselho Tutelar importante papel social e político, numa ação que deve ser coletiva, na direção do cumprimento de suas atribuições, conforme dispõe o art. 136 do ECA.

A implementação do SIPIA possibilitará uma visão ampla da realidade situacional de crianças e adolescentes nos diferentes municípios, estados e federação, permitindo

caracterizar a condição de vida da infância e juventude, atendida pelos Conselhos Tutelares, viabilizando ainda a gestão de políticas públicas que atendam as necessidades da população.

OBJETIVOS

Objetivos Gerais:

- Compreender a necessidade e importância da utilização do SIPIA, como recurso que permite reafirmar a relevância social das atribuições dos Conselhos Tutelares e Conselho de Direitos, no processo desafiador de garantia e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, conforme prescreve o ECA.
- Dominar os fundamentos filosóficos e metodológicos que caracterizam o SIPIA, utilizando-o de maneira competente e adequada quanto aos registros de: violação dos direitos, agente violado, agente violador, medidas aplicáveis, encaminhamentos e dados de acompanhamento.

Objetivos Específicos:

- Assimilar os princípios básicos que definem a Doutrina da Proteção Integral, como fundamento do Estatuto da Criança e do Adolescente e eixo central de referência da ação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares.
- Reafirmar a importância e seriedade da política de atendimento dos direitos da criança e adolescente, em todos os níveis – municipal, estadual e federal – através de ações integradas entre conselheiros e autoridades competentes, visando a maior agilização dos processos decisórios.
- Tomar conhecimento da origem do SIPIA, do seu projeto lógico e da sua metodologia, como instrumentos favorecedores da maior eficiência no registro e tratamento das informações, sobre a garantia dos direitos fundamentais, das crianças e adolescentes.
- Garantir uma gestão participativa do sistema, considerando a necessidade do trabalho coletivo e integrado à rede institucional de atendimento, incluindo o poder público e a sociedade civil, de modo a permitir a eficácia do intercâmbio de informações e de procedimentos.

CONTEÚDO PROGRAMÁTICO E METODOLOGIA

O conteúdo programático incluirá os seguintes itens:

1. Doutrina da Proteção Integral - A conquista dos Direitos da Criança e do Adolescente, o ordenamento jurídico, o reordenamento institucional e a divulgação do ECA.
2. Direitos fundamentais - A concepção dos direitos fundamentais e as barreiras de efetivação destes direitos
3. Papel e atribuições do Conselho Tutelar - Diretrizes filosóficas políticas e administrativas do Conselho Tutelar; responsabilidade ética e política - administrativa na promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescentes.
4. Violação dos Direitos, Agentes Violadores e Medidas Aplicáveis - Identificar os direitos violados, o agente violador e a aplicação das medidas protetivas cabíveis para o restabelecimento do direito.
5. SIPIA - Sistema de Informação para Infância e Adolescência: Histórico, Objetivos, Concepção, Metodologia e Instrumentais.
6. Rede de Serviços e Gestão Social das políticas públicas - articulação entre o Estado e a Sociedade Civil por meio dos Conselhos dos direitos como forma de democracia

participativa, afim de: aproximar de reduzir a distância entre governantes e governados (entre cidadãos e órgãos de ações políticas sociais públicas)

A Metodologia incluirá situações que promovam a capacidade de interpretação e análise propositiva, num clima interativo entre os participantes. Serão realizadas atividades de sensibilização e desenvolvimento do senso crítico, percepção do outro e respeito mútuo, de modo a permitir troca de idéias, vivências e produções individuais e coletivas.

Os participantes deverão analisar situações contextualizadas, seguidas da apresentação de relatos resultantes das reflexões.

Nos trabalhos individuais ou em grupos será preservada a liberdade de expressão de modo a se valorizar as iniciativas e a diversidade de formas de manifestação.

A produção coletiva será incentivada, através de propostas que promova a integração entre os componentes do grupo reforçando o espírito de solidariedade.

As atividades incluirão situações de sistematização e sínteses dos assuntos trabalhados que serão feitas pelos educadores ou pelos participantes.

O conteúdo, será trabalhado com um público de até 40 (quarenta) pessoas e com carga horária de 24 horas (vinte e quatro) consecutivas, será desenvolvido por uma dupla de educadores com a perspectiva de uma ação promotora dos direitos da criança e do adolescente. Os participantes serão conselheiros tutelares, conselheiros dos direitos e um técnico de informática do município. A formação continuada será realizada em 32 horas (trinta e duas), de acordo com a definição do Núcleo de Referência do SIPIA - São Paulo.

Uma ação estratégica para definição de Políticas Públicas de Promoção, Controle e Garantia dos Direitos?

Prof. Dr^a. Maria Stela Santos Graciani

“A força do direito não pode
subjugar-se ao direito da força”

Rui Barbosa

Introdução:

A década de 1980 foi emblemática na definição não só da Constituição brasileira em 1988, como de seu artigo 227 no que se refere a criança e ao adolescente; do ponto de vista de uma nova visão sobre a proteção integral da Infância e da Adolescência definida no ECA - Estatuto da Criança e Adolescente lei complementar promulgada em 13/07/1990. Após uma luta política por direitos onde numerosos setores da Sociedade Civil e alguns setores públicos e privados assumiram um compromisso social na defesa, promoção, controle e garantia dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros. Este amplo processo de sensibilização, conscientização da opinião pública favoreceu uma nova concepção da criança e do adolescente como sujeito de direitos, prioridade absoluta e em situação peculiar de desenvolvimento, onde a Família, a Sociedade e o Estado asseguram os limites à vida, à saúde, à dignidade, dentre outros direitos, a Convivência Familiar e Comunitária além de colocá-los a salvo de negligências, discriminações, violências e opressões, definidas nos paradigmas da Doutrina de Proteção Integral.

No sentido de avançar no sólido conhecimento técnico - científico nesta área criam-se mecanismos otimizadores para a implantação do ECA, não só na concretização da democracia participativa, através dos Conselhos Tutelares e dos Direitos, mas instrumentos eficientes para concretização de suas atribuições, como as medidas de proteção e as medidas sócio educativas. Nesta perspectiva é construído o SIPIA - Sistema de Informação para Infância e Adolescência que de um registra os direitos violados na realidade social e de outro subsidia a definição das Políticas Públicas de atendimento da população infanto-juvenil.

Este sistema, formulado num processo coletivo no início da história de sua origem, constitui-se com contribuições de Conselheiros Tutelares, especialistas, instituições de reconhecida excelência de 11 Estados brasileiros, a partir de análises dos levantamentos das violações dos direitos. Foi testado em 8 unidades da Federação, e revisados em seus conteúdos a partir das dificuldades concretas encontradas, constituindo-se hoje num dos instrumentos subsidiadores das atribuições dos Conselheiros Tutelares dos Direitos e dos Fundos para a Infância e Adolescência no Brasil.

A criação de um sistema de registro nacional e tratamento de informações sobre a garantia dos direitos fundamentais do ECA (Lei 8 069/90), instrumento para ação dos Conselhos Tutelares e dos Direitos nos níveis Municipal/Estadual/Federal, tem em vista a resolução nº 50 de 28/11/96, publicada no Diário Oficial da União em 08/01/97 na qual o CONANDA considera: “a escassez de dados objetivos e fidedignos para subsidiar a formulação e execução de políticas voltadas para infância e adolescência”.

SIPIA¹, uma inovação ou um controle social dos Conselheiros?

Esta questão sempre nos preocupou frente as indagações feitas pelos Conselheiros em debates, encontros, cursos ou seminários de formação do ECA, consideramos esta necessidade sentida, como sendo:

- a) SIPIA - Sistema de Informação para Infância e a Adolescência, operacionaliza a base da política dos direitos, através de informações que possibilitam a mais objetiva e completa leitura possível da queixa ou situação da criança e do adolescente dos Direitos violados em todas as dimensões e na totalidade do ECA, por parte do Conselho Tutelar e Conselhos dos Direitos. Tendo claro que os agentes violadores que poderão ser os pais ou responsáveis, o Estado, a Sociedade ou a própria criança ou adolescente;
- b) Um acúmulo de informações - como rede de comunicações - já sistematizadas sobre as queixas, que encaminha a aplicação das medidas adequadas com vistas ao restabelecimento do direitos violado para sanar a situação em que se encontra a Criança ou Adolescente e finalmente;
- c) Este registro detalhado, vai poder subsidiar as demais instâncias (Conselho dos Direitos e autoridades competentes) na formulação, gestão e correção das políticas públicas de atendimento, além de propiciar aos conselhos Tutelares o conhecimento da realidade onde atua e os recursos locais que dispõe, como retaguarda.

Vou tentar analisar estes aspectos sob duas perspectivas: a primeira trata-se da construção epistemológica do SIPIA, e a segunda, tecer considerações sobre as áreas essenciais dos direitos fundamentais como exemplo: (Educação, Saúde, Cultura e Esporte) para o desenvolvimento da Criança e do Adolescente, e finalmente relacionado o instrumental e a filosofia desta proposta que ora está sendo implementada.

SIPIA, uma proposta inovadora da construção do saber acumulado

A história vivida por inúmeros Conselheiros Tutelares e dos Direitos nestes dez anos de vigência do ECA, possibilitou um acúmulo de conhecimentos criados e recriados pelos próprios agentes fiscalizadores dos direitos violados. Bem sabemos o quanto foi difícil e desafiador, arrancar do papel e colocar em prática os direitos que nós mesmos havíamos criados no grande mutirão da Sociedade Civil e alguns companheiros do poder público na elaboração do ECA brasileiro, durante a década de 80.

E é com esse intuito perspicaz que gostaria de tecer algumas considerações sobre a importância de algumas propostas, que acredito de um lado inovador e de outros, com possibilidade de cercear a ação dos conselheiros.

Passo a caracterizar os elementos fundamentais da inovação enquanto produção de conhecimentos advindos da prática dos conselheiros, interpretados a partir da proposta SIPIA:

- a) Creio que partir do pressuposto de dispor de um sistema de informações para subsidiar o trabalho é eminente significativo para os conselheiros. Principalmente se este sistema constitui-se de elementos, materiais ou idéias entre as quais se possa encontrar ou definir uma relação parte/todo e todo/parte de um complexo e

¹ "O SIPIA é um Sistema que se propõe a coletar e tratar informações específicas sobre crianças e adolescentes, cuja situação social, familiar e pessoal tem imposto a necessidade de atendimento pelo Estado, através de seus próprios órgãos ou organizações não governamentais" Luta pela garantia dos Direitos: Sistema de informações - Luigi Battaglia - CBIA - 1990

abrangente universo dos direitos ou de direitos violados. O SIPIA é um recurso que permite reafirmar a relevância social das atribuições dos Conselheiros Tutelares e dos Direitos, no processo de garantia e proteção das crianças e dos adolescentes conforme prescreve o ECA. Utilizando o Sistema de maneira competente e, conseqüentemente de forma adequada, teremos na realidade desvelada, um registro da natureza da violação, do agente violador/violado e as medidas aplicáveis, e o acompanhamento compatível com a dada situação.

Para tanto faz-se necessário uma preparação e formação profunda das atribuições do Conselho Tutelar e seus desdobramentos.

- b) O acúmulo das informações, dos dados acerca das condições, violadoras dos Direitos da Criança e do Adolescente favorecerá de um lado, um maior conhecimento sobre o ato da violação sobre a situação da Criança ou Adolescente e sobre o agente violador, mas exige percepção aguçada e interpretação das medidas adequadas e possíveis, para cada caso. No entanto, a classificação de encaminhamentos já postos não deve ser vista como cerceadoras da criação de novas possibilidades diante das nuances e matrizes apresentadas em cada fato ou acontecimento, dado às peculiaridades e especificidade de cada denúncia ou violação.
- c) Notadamente, um valor incomensurável, do registro são os dados e informações contidas em cada ato de inscrever, descrever, registrar ou transcrever os fatos e acontecimentos para a verificação e fidedigno do direito violado. Além da memória ser garantida, poderá servir de ação-exemplar para novas decisões do conselho como se fosse uma jurisprudência sobre cada caso.
 - importante desse registro é sua constante e permanente atualização, criação e recriação das novas categorias complementares, ampliadoras do cadastro argumentativo de cada direito violado. Por estas razões o SIPIA não é cerceador da criatividade e dos empreendimentos do conselhos, mas um guia de ação dos Conselheiros Tutelares.
- d) Este cabedal constelar de informações obtidas, registradas, catalogadas, revistas permanentemente é um dos instrumentos mais eficientes e eficazes no desempenho dos conselheiros, pois caracteriza-se como um dos recursos ou ferramentas que se pode utilizar para conseguir atingir um ou mais objetivos diante das drásticas situações violadoras encontradas em nossa infância e adolescência.
- e) A atuação entrelaçada com equipamentos de retaguarda como órgãos, instituições, setores etc, caracteriza a rede de atendimento composta pelo conjunto de estabelecimentos, agências ou organizações capazes de prestarem serviços em bloco, para a criação de novas perspectivas diante da violação dos direitos.
- f) O ato de gerir e gerenciar a política pública entendida como conjunto de objetivos e ações que informam determinado programa de ação governamental, ou não, necessita de uma base sólida para intervenção diagnosticada no dia-a-dia da execução, sempre implementada por informações no plano inicial e recicladas permanentemente.

- g) Para ampliar o conhecimento, é necessário uma competente e conseqüente ação como conselheiro, há que se disciplinar para elaboração da sistematização de uma política social discernida e capaz de agrupar em um corpo de categorias conforme a natureza dos fatos, acontecimentos etc, dados que informam as circunstâncias no tempo e no espaço sobre os direitos violados da criança e do adolescente.
- h) É a garantia da gestão participativa do sistema, que considera a necessidade do trabalho coletivo e um conjunto de ações integradas a rede institucional de atendimento, tanto do poder público, quanto da sociedade civil organizada, é que permitem e favorecem a eficácia e efetividade do intercâmbio de informações e de procedimentos coesos nas possíveis formulações das políticas públicas por parte dos Conselhos dos Direitos.

Esta inovação tecnológica proposta pelo SIPIA, de um lado, sustenta a base informativa ágil e diversificada para a ação dos Conselheiros, mas não pode e não deve servir de engessamento ou "camisa de força" para a reflexão pensada de novas alternativas frente ao fato consumado.

O SIPIA deve ser um guia de ação, um modelo aberto e flexível e nunca um estandardizar da ação, ou uma fórmula ou receita a ser cegamente seguida, tudo deve ser analisado e interpretado por quem das informações fizer uso.

Os passos metodológicos previstos como a descrição do fato, a identificação da criança, do adolescente ou do grupo ou comunidade; a identificação do direito violado, bem como o agente violador e principalmente as medidas adequadas ou possíveis a serem decididas, devem ser acompanhadas e seguidas em seus desdobramentos.

Este sistema poderá vir a ser um capacitado, um instrumento de formação dos Conselheiros para implantar e consolidar o ECA, revisto com prudência, ponderação e equilíbrio. As informações catalogadas necessitam de tratamento e discriminação para garantia dos direitos fundamentais, seja a nível municipal, estadual ou federal. As leituras críticas sobre as queixas feitas devem ser profundas, não só no recebimento da denúncia, como nas providências referentes às medidas que levam ao reparo ou restabelecimento do direito violado, tendo em vista a situação do violado e do violador.

O conselho tutelar terá oportunidade de repassar de forma agregada as demandas para o Conselho dos Direitos para a formulação e gestão das políticas de atendimento à Infância e Adolescência.

Este processo de catalogação de informações, vai exigir do Conselho dos Direitos e do Conselho Tutelar uma postura investigativa na ação, uma pesquisa participante, uma aprendizagem na classificação e categorização das informações sigilosas - com senhas conhecidas apenas pelos conselheiros - que formarão um banco de dados diferenciado e multifacetado capaz de gerar novas investigações aos seus usuários. Estes dados agregados constituirão a base real para a formulação ou correção das políticas públicas.

Para tanto o conselheiro tutelar, precisará tomar medidas adequadas e possíveis que levem ao restabelecimento do direito violado a partir da leitura crítica e fecunda; precisará tomar medidas que buscará ressarcir as situações de violação apresentadas; deverão conselheiro tutelar conhecer os recursos locais como retaguarda de sua ação, precisará pois ter clareza de suas atribuições operacionais, gerando e contribuindo para ampliação de informações sobre a realidade infanto-juvenil; além de abrir canais capazes de pressionar politicamente as demais instâncias para criar condições necessárias para o exercício da cidadania.

O único papel que não poderá estar à serviço do SIPIA será o controle social das informações contidas no abrangente Banco de Dados Nacional sobre os direitos violados por

parte de qualquer órgão, instituição, autoridade ou momento social bem como o controle sobre o desempenho dos conselheiros tutelares do Brasil. Este sistema conclama no entanto a responsabilidade social dos cidadãos eleitos a representarem o ECA com dignidade, transparência e compromisso.

Dos Direitos Violados Visíveis e Invisíveis à Política Pública de Atendimento

Os instrumentos do SIPIA elaborados visam à rigorosa aplicação do ECA. Como podemos perceber, a interpretação dos registros da violação e restabelecimento do direito violado requerem a implantação do monitoramento dos dados, que coloca a serviço dos gestores das políticas públicas sociais, as reais necessidades das demandas para à formulação de políticas e programas de atendimento aos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Favorece pelo menos a nível qualitativo e quantitativo construir conhecimentos específicos sobre o conteúdo visível dos direitos e das situações concretas e as respectivas medidas de proteção. Uma ação estratégica pode ser definida a partir do desenvolvimento necessariamente articulado com os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos que são órgãos gestores da política de atendimento e os órgãos executores desta política, visando cumprir os pressupostos do ECA:

- A criança e o adolescente são sujeitos dos direitos;
- Estão em situação/condição peculiar de desenvolvimento e necessitam de proteção contra qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão;
- São prioridade absoluta na garantia dos direitos.

a) Em relação à educação, por exemplo, há direitos violados com características muito concretas e visíveis, como falta de vaga, maus-tratos efetuados por professores, diretores, vigias ou bedéis, no entanto, as mazelas invisíveis como sistema de avaliação, postura preconceituosa e discriminatória, colocar a criança em situação vexatória e discriminatória, que olhar poderia denunciar esta peculiaridade silenciosa da Educação? Em que cadastro poderia constar?

Há que se formar a comunidade educativa - pais, diretores, professores, jovens, vigias etc - para o respeito ao ECA, após entendê-lo e assimilá-lo e, principalmente, aplicá-lo em consonância com os conselheiros tutelares e dos direitos.

b) Sabemos que a criança e o adolescente cheios de energia, dinamismo e movimento, nem tem em seu bairro equipamentos, de lazer, recreação e ou esportes que dirá, educadores para desenvolvê-los jogos cooperativos e atividades culturais. Talvez aqui resida uma das raízes profundas das violências mais cruéis da sociedade contemporânea, que nega espaço para crianças e jovens brincarem ou praticarem esportes ou lazer, principalmente, ao mais pobres e excluídos desta realidade social marginalizados. Estes dados que são visíveis, também não estarão provavelmente computados em nossos equipamentos de última geração informatizada. Muito menos a carência de exercícios da corporeidade perdida em danos irreversíveis dos famélicos da vida que não cresceram pela fome que passaram, pelos desejos sublimados ou pelo sonho roubado. Quem estaria preocupado em registrar o olhar, o tamanho, o sonho perdido da criança e do adolescente violado nestes direitos?

c) Outro exemplo, todos sabemos que a cultura, os valores, as crenças e os costumes estão violados por uma imposição da mídia avassaladora neste final do século XX,

com falta de respeito, ética e decência. Quem estará atinado pelos processos de mortificação interno e externo de nossa infância e juventude que sistematicamente é aviltada em seus direitos?

Sabemos que a saúde hoje não é prioridade pública, pelo contrário, há um sucateamento desta política, e com nossas crianças vítimas da fome, da subnutrição social, sem atendimento sistemático por parte do poder público, morrerá de doenças e enfermidades que jamais seus óbitos serão registrados, como violação dos direitos.

Neste sentido, os Conselheiros Tutelares terão que aprofundar cada vez mais suas ações junto aos órgãos públicos, fiscalizar com olhar crítico todas as circunstâncias que fazem parte deste horripilante cenário nacional. E os demais conselhos, por exemplo, de saúde, de transporte, de habitação, conjuntamente com a pressão dos movimentos populares sociais poderão reverter este drástico quadro com os dados fornecidos pelos Conselhos Tutelares suas ações poderão frutificar em políticas públicas cada vez mais perto da realidade social.

Considerações finais

Creio que as inquietações que se passam, neste momento com os Conselheiros Tutelares e dos Direitos são próximas àqueles que assumem um verdadeiro comprometimento com a infância brasileira.

Sabemos que o SIPIA é um instrumento válido para ação dos Conselheiros Tutelares e dos Direitos, mas jamais poderá bloquear ou imobilizar a criação, a imaginação e o sonho acalentado por todos nós na elaboração de mecanismos capazes de resgatar a cidadania de crianças e adolescentes de nosso país.

As mudanças de paradigmas propostas pelo ECA - baseados na Doutrina de Proteção Integral - referem-se aos direitos individuais, sociais, econômicos e culturais, propõem novas políticas públicas de atendimento com inovadoras perspectivas de articulação em rede e novas formas de gestões participativas na formulação e controle do Sistema de Garantia dos Direitos, e o SIPIA, sem ser o único é uma das ferramentas fundamentais para conseguirmos conquistar plenamente estes escopos desejados.

Esta sistema colaborará com certeza para construção de uma nova cultura de responsabilidade social dos sujeitos históricos coletivos, como os Conselhos concebidos pelo ECA, através da Democracia participativa.

DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Apresentação

Para apresentar a Doutrina da Proteção Integral, optamos por um fragmento de um livro do Educador Antônio Carlos Gomes da Costa, que se encontra no "site" da Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores da Infância e juventude: "O Novo Direito da Infância e da Juventude no Brasil". Este texto demarca um importante momento histórico, em que os redatores do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) assumiram a função de divulgação e promoção do novo direito por todo o Brasil.

Passados 10 anos da conquista de um novo direito da criança, o grande problema que enfrentamos é a implementação do ECA. Ou seja, a trincheira legislativa (Poder Legislativo) da positivação das normas de *proteção integral* já foi vencida, agora o problema que se coloca é o de vencer a trincheira administrativa (Poder Executivo), tornando as ações governamentais e não-governamentais coerentes com as diretrizes da Constituição Federal de 1988 e do ECA.

Contudo, com o art. 227 da Constituição Federal e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, que revogaram o Código de Menores, não está eliminado o conflito valorativo entre doutrina da proteção integral e doutrina da situação irregular. Estes conflitos de valores se apresentam claramente quando observamos as dificuldades de implementação do Estatuto, quais sejam:

- a) ordenamento institucional por meio da articulação política da sociedade civil para a implantação em todo o Brasil dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos com a efetiva transferência das prerrogativas legais da administração pública para esses novos órgãos;
- b) reordenamento institucional por meio da extinção de programas que estão ainda estruturados de forma repressiva e assistencialista, conforme os princípios da doutrina da situação irregular;
- c) a interpretação ou o desconhecimento do ECA pelos profissionais que atuam com crianças e adolescentes, quais sejam, operadores do direito, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos sociais, educadores, agentes da área de saúde, etc.

Para a continuarmos lutando pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente, precisamos resgatar a história da constituição desse novo direito. Assim, poderemos avaliar esses 10 anos de existência do ECA para lançarmos as novas metas de sua efetivação no novo milênio.

O que o Educador Gomes da Costa apresenta no texto, que se segue, como inovação do ECA no que diz respeito ao *conteúdo*, *método*, e *gestão*, o Núcleo de Trabalhos Comunitários da PUC/SP sintetiza com uma proposta de conceituação de Doutrina da Proteção Integral: é o conjunto de princípios (valores) que concebem a criança e o adolescente como sujeito especial de direitos por se encontrarem em uma situação peculiar de desenvolvimento, cuja realização se dá por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais que promova esses direitos no contexto familiar, social, cultural, econômico e político da criança e do adolescente.

Sobre o aspecto conteúdo, estamos falando dos novos valores, que concebem a criança e o adolescente em suas fases de desenvolvimento físico, intelectual, social, cultural, ético e político. Para este novo conteúdo, temos que encontrar um novo método, sendo a pedagogia de direitos, o trabalho com família e o trabalho comunitário eixos importantíssimos para estarmos pensando e refletindo novas práticas. E por fim, a fórmula geral para discutirmos os valores da doutrina da proteção integral e encontrarmos soluções coerentes com o ECA: a gestão democrática nas instituições (escola, postos de saúde, "febems", etc.) e a participação popular nas decisões políticas em todos os níveis de governo (local, municipal, estadual e federal) por meio dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

Com esta apresentação, pretendemos provocar o interesse pela leitura do texto de Antônio Carlos Gomes da Costa, tendo em vista a atual conjuntura de efetivação do ECA.

Núcleo de Trabalhos Comunitários da PUC/SP

O NOVO DIREITO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE NO BRASIL

Antônio Carlos Gomes da Costa

"Pensado por milhares de cabeças, escrito por milhares de mãos, este Estatuto recebe subsídios de inúmeras pessoas e instituições. Portanto, ele não tem danos. Pertence às crianças e adolescentes deste País. Ele haverá de ser, estamos certos, um instrumento fundamental de habilitação do Brasil para o cumprimento de seu grande destino." (Senador Ronan Tito)

1. A Constituição

Os anos setenta foram considerados a década emblemática do eclipse do Estado Democrático de Direito na vida brasileira, embora nesse período a economia tenha exibido um desempenho que levou muitos a crerem até mesmo num "milagre brasileiro".

Os anos oitenta, ao contrário, se por um lado são percebidos como o período de avanço gradual do País em direção à democracia, por outro são considerados a década perdida em termos econômicos. Inflação, recessão, estagflação, desemprego e miséria são os termos mais correntes no vocabulário desse período áspero de nossa evolução histórica.

Para os direitos da Criança e do Adolescente, porém, a década de oitenta foi decisiva. Ela, efetivamente, foi o palco do surgimento e do desenvolvimento de uma nova consciência e de uma nova postura em relação à população infanto-juvenil, de um modo geral, e, particularmente, do amplo segmento desse contingente que se encontra em situação de risco pessoal e social.

Esta é uma tarefa não apenas deste ou daquele movimento ou entidade. Para conseguir colocar os direitos da criança e do adolescente na Carta Constitucional, tornava-se necessário começar a trabalhar, antes mesmo das eleições dos parlamentares constituintes, no sentido de levar os candidatos a

assumirem compromissos públicos com a causa dos direitos da infância e da juventude.

Nesta nova etapa da luta política pelos direitos da criança e do adolescente, os programas envolvidos são mais numerosos com identidade ideológica e composição social as mais diversas; o compromisso político, no entanto, com a promoção e defesa dos direitos de infância e da juventude é o mesmo em todos eles.

Nesta fase destacam-se:

- a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescente;
- a Pastoral do Menor da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil);
- o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua;
- a Comissão Nacional Criança e Constituinte.

Em setembro de 1986, foi assinada a Portaria Interministerial 449, criando a Comissão Nacional Criança e Constituinte. Esta articulação do setor público federal envolvia os Ministérios da Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Justiça, Trabalho e Planejamento. Em novembro do mesmo ano, o UNICEF assinou com o Ministério da Educação um termo de Acordo de Cooperação Técnica Financeira, assegurando assim a sua efetiva participação no processo de mudanças no panorama legal que ocorreria nos anos seguintes.

A Comissão Nacional Criança e Constituinte realiza um amplo processo de sensibilização, conscientização e mobilização da opinião pública e dos constituintes: Encontros Nacionais, debates em diversos Estados, ampla difusão de mensagens nos meios de comunicação, eventos envolvendo milhares de crianças em frente ao Congresso Nacional, distribuição de panfletos e abordagem pessoal aos parlamentares constituintes, participação dos membros da Comissão nas audiências públicas dos grupos de trabalho responsáveis pelas diversas áreas temáticas do texto constitucional, carta de reivindicações contendo mais de 1,4 milhões de assinaturas de crianças e adolescentes, exigindo dos parlamentares constituintes a introdução dos seus direitos na Nova Carta.

A iniciativa privada participou também deste esforço nacional. As redes de televisão cederam espaços para divulgação de mensagens. O mesmo fizeram as emissoras de rádio e os jornais. Estima-se que nesta fase o aporte em termo de

cessão de espaços nos meios de comunicação superou a casa de US\$ 1.8 milhões, conforme a publicação "Acerto de Contas com o Futuro", do Conselho Nacional de Propaganda, órgão de classe do empresariado desta área, cuja contribuição foi decisiva tanto no planejamento, como na execução e na articulação de patrocínio para as atividades de comunicação e mobilização social desenvolvidas neste período.

Duas emendas de iniciativa popular, perfazendo mais de duzentas mil assinaturas de eleitores, foram apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte: "Criança e Constituinte" e "Criança - Prioridade Nacional". Seus textos foram fundidos e acabaram entrando no corpo da Constituição com a expressiva maioria de 435 votos a favor e apenas 8 contra.

O caput do artigo 227 introduz na Constituição brasileira o enfoque e a substância básica da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, texto cujo projeto já era conhecido no Brasil quando da elaboração da Carta Constitucional. Assim, em 5 de outubro de 1988, o Brasil incorpora em sua Carta Magna os elementos essenciais de uma Convenção Internacional, que só seria aprovada em 20 de novembro de 1989. Isto ocorreu basicamente em razão da força, da habilidade, da resolução e do compromisso do movimento social que se forjou em torno dos direitos da criança e do adolescente.

2. O Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi criado para regulamentar as conquistas em favor da infância e juventude, obtidas na Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988. Estas conquistas resultaram de um movimento de mobilização e organização social que tomou a forma de duas emendas populares à Assembléia Nacional Constituinte com as assinaturas de mais de duzentos mil cidadãos e de 1 milhão e 400 mil crianças e adolescentes.

A fusão dos textos das emendas Criança e Adolescente e Criança - Prioridade Nacional resultou nos artigos 204 e 227 da atual Constituição brasileira, um elenco inédito de inovações em favor da infância e da juventude do Brasil.

Vale a pena citar aqui o caput do artigo 227 do Texto Constitucional. Ele elenca um amplo conjunto de direitos e constitui-se objetivamente no elo de ligação

entre a Constituição Federal e a Convenção Internacional dos direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1989, ano do 30º aniversário da Declaração Universal dos Direitos da Criança.

A verdade é que os movimentos e entidades de promoção e defesa de direitos, que se mobilizam em favor de crianças e adolescentes, já conheciam o projeto de Convenção e se empenharam em introduzir o conteúdo e o enfoque da Convenção Internacional na Constituição do Brasil.

O caput do artigo 227 manifesta essa postura do movimento social e do legislador constituinte quando estabelece que:

“É dever da família, da sociedade e do Estatuto assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito:

- à vida;
- à saúde;
- à alimentação;
- à educação;
- ao lazer;
- à profissionalização;
- à cultura;
- à dignidade;
- ao respeito;
- à liberdade;
- à convivência familiar ou comunitária.

Além de colocá-los a salvo de toda forma de:

- negligência;
- discriminação;
- exploração;
- violência;
- crueldade;
- opressão "

“O Estatuto da Criança e do Adolescente é a lei que concretiza e expressa os novos direitos da população infanto-juvenil brasileira. Seu caráter radicalmente

inovador representa uma extraordinária ruptura com a tradição nacional e latino-americana neste campo. Ele inova em termos de concepção geral e de processo de elaboração.

De fato a concepção sustentadora do Estatuto é a chamada Doutrina da Proteção Integral, defendida pela ONU com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança. Esta doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento de sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa de seus direitos.

Quanto a forma de sua elaboração, a nova lei rompeu de modo visceral com os métodos e processos de elaboração legislativa que vigoram há séculos em nosso País. Não é nenhum exagero dizer que literalmente, trata-se de uma lei pensada por milhares de cabeças e escritas por milhares de mãos.

De fato, dezenas de movimentos e entidades aglutinaram-se no Fórum DCA (Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa das Crianças e Adolescentes) para coordenar a elaboração e lutar pela aprovação da nova lei, apontada, desde o princípio, como a "Constituição das Crianças e dos Adolescentes do Brasil".

Entre essas entidades, tiveram especial destaque o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor da CNBB, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Articulação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos, a Coordenação dos Núcleos de Estudo ligados às universidades, a Sociedade Brasileira de Pediatria, a Associação Brasileira de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

No campo governamental, os dirigentes e técnicos ligados à articulação Criança e Constituinte desempenharam também um importante papel nesta fase. É de fundamental importância ressaltar o protagonismo político social do Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Políticas para a Criança e o Adolescente

(FONACRIAD). Esta articulação de lideranças do setor público desempenhou um significativo papel na mobilização dos Governos das unidades federadas e das bancadas dos Estados nas duas Casas do Congresso Nacional.

Cabe ainda ressaltar o papel aglutinador da Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança, uma articulação de deputados e senadores de todos os partidos, que possibilitou que se imprimisse à luta pelos novos direitos da criança uma dimensão consensual, situando-a acima das divergências ideológicas e partidárias que dividem os homens públicos.

Tal enfoque permitiu que, na Constituinte, o capítulo dos Direitos das Crianças e Adolescentes fosse aprovado com a expressiva maioria de 435 votos a favor e apenas 8 contra. Quando da votação do Estatuto, nas Casas do Congresso Nacional, o fenômeno se repetiu. A aprovação se deu por votação unânime das lideranças de todos os partidos representados no Parlamento.

Quanto às mudanças introduzidas pelo Estatuto é necessário salientar que elas se dividem em três grandes grupos:

- a - Mudanças de conteúdo;
- b - Mudanças de método;
- c - Mudanças de gestão;

a) Mudança de conteúdo

O Estatuto da Criança e do Adolescente acrescenta conteúdos novos ao elenco dos direitos da infância e da juventude em nosso País. Essas mudanças abrangem o campo dos direitos individuais (vida, liberdade e dignidade) e o campo dos direitos coletivos (econômicos, sociais e culturais).

Nessa matéria, como já tivemos oportunidade de mencionar, a Constituição brasileira incorporou integralmente as conquistas em favor da criança, contidas no Projeto de Convenção Internacional, antes mesmo dele ser aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989.

Além disso, durante o processo de elaboração do Estatuto, foram também considerados e serviram de referência à sua elaboração outros instrumentos da Normativa Internacional como: as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da justiça Juvenil; o Projeto de Regras Mínimas para os Jovens

Privados de Liberdade; a Convenção 138 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), e outros documentos internacionais sobre a matéria.

O mais importante, no entanto, é que esta não foi uma assimilação sem grandeza, ou seja, uma mera cópia dos dispositivos da Normativa Internacional. Ao contrário, cada elemento incorporado teve de passar pelo crivo da experiência dos representantes do movimento social, das políticas públicas e do mundo jurídico, envolvidos na elaboração da nova lei.

Longe de limitar-se à agregação de novos direitos à situação jurídica anterior da criança e do adolescente, o Estatuto promoveu uma verdadeira mudança de paradigma, superando a ultrapassada doutrina latino-americana da Situação Irregular em favor da doutrina da Proteção Integral, consubstanciada na recente Convenção Internacional dos Direitos da Criança e nos demais documentos afins da Normativa Internacional a que já nos referimos.

b) Mudança de método

Quanto aos métodos e processos, o Estatuto inova profundamente. Não é nenhum exagero dizer que ele instaura uma verdadeira revolução copernicana nesse campo.

Em relação às crianças e adolescentes em estado de necessidade (carentes), o Estatuto aponta na direção da superação do assistencialismo como princípio definidor das relações entre os pobres e o ramo social do Estado, ou seja, as políticas e programas governamentais voltados para o atendimento de suas necessidades.

Superar o assistencialismo é deixar de perceber as crianças, adolescentes e famílias pobres como "feixes de necessidades", para encará-los como sujeitos de direitos exigíveis em lei.

Essa transformação do "portador de carências" em cidadão, sujeito de direitos, é difícil, contraditória e complexa. Isto ocorre porque esse tipo de mudança caminha na contramão de velhas práticas (manipulação, subjugação e controle dos pobres) incrustadas profundamente na estrutura, no funcionamento e na cultura organizacional dos nossos órgãos e instituições responsáveis pelo atendimento à população de baixa renda.

Para mudar essas relações, faz-se necessário substituir o assistencialismo por um novo tipo de trabalho social e educativo emancipador, baseado na noção de cidadania, mudando profundamente o entendimento e as ações ainda prevalentes nessa área. Só assim será possível às nossas crianças e adolescentes transitar das necessidades aos direitos, da condição de menor (diminuído social) à condição de cidadão, detentor do direito de ter direitos.

Em relação aos adolescentes em conflito com a lei, longe de ser paternalista e ingênuo, o Estatuto é garantista e rigoroso. Garantista, na medida em que estende aos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional os direitos com que já contavam os delinquentes adultos: ser preso apenas em flagrante delito ou com ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária, a defesa técnica por profissional habilitado (advogado) e a presunção da inocência. Rigoroso, na medida que, além de manter as medidas existentes no antigo Código de Menores (advertência, liberdade assistida, semi-liberdade e internação), acrescenta novas medidas, como a prestação de serviços à comunidade e a obrigação de reparar o dano, impondo, assim, deveres, e não apenas assegurando direitos ao adolescente em conflito com a lei.

A observação criteriosa desses preceitos legais pelo sistema de administração da Justiça Juvenil (Segurança Pública, Ministério e Defensoria Públicos, Magistratura da Infância e da Juventude e os órgãos de ação social especializada) concretiza na prática a passagem do modelo correccional-repressivo para um modelo garantista (rigoroso e justo) no trato com a questão do ato infracional cometido por adolescente.

c) Mudanças na gestão

O Estatuto da Criança e do Adolescente introduz significativas mudanças na gestão da política de atendimento à infância e à juventude no Brasil. Não é nenhum exagero afirmar que ele coloca sobre os próprios pés uma estrutura político-administrativa que, há séculos, vem funcionando "de cabeça para baixo".

Os dois pontos básicos são a revisão das relações entre a União Federal, os Estados e os municípios, e a relação Estado/Sociedade.

Assim a nova estrutura da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, estabelecida pelo Estatuto, tem por base dois princípios básicos:

1. Descentralização político-administrativa;
2. Participação da população por meio de suas organizações representativas.

Quanto à descentralização político-administrativa, a Constituição limitou as ações da União, restringiu o papel dos Estados e ampliou de forma considerável, as competências e responsabilidades do município e da comunidade.

Assim, cabem "a coordenação e as normas gerais à esfera federal, a coordenação e a execução às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social".

Quanto à União, não resta margem para dúvida, a ela está vedada a execução direta de programas de atendimento, como atualmente ainda ocorre. O novo papel da esfera federal diz respeito à emissão das normas gerais e à coordenação geral da política.

A emissão das normas gerais, segundo a nova lei, deverá ser feita por uma instância colegiada: o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, que, além de deliberativo, deverá ser também paritário, fiscalizador das políticas e controlador das ações.

A função de coordenação das ações na esfera federal deverá ser realizada por um organismo técnico de estrutura simples, leve, ágil e o máximo possível desburocratizada, que deverá operacionalizar as diretrizes e normas do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente ao qual ele está ligado. Trata-se de um órgão e de uma função inteiramente novos, em tudo diferentes das estruturas hoje existentes nesta área.

Cada Estado deverá adaptar as normas federais à sua realidade. A coordenação será exercida de maneira complementar ao trabalho desenvolvido pela União. Já a execução direta de programas pelo Governo estadual deverá ocorrer de forma suplementar ao trabalho realizado pelo município e pelas entidades não-governamentais.

Ao município caberão a coordenação em nível local e a execução direta das políticas e programas em parceria com as entidades não-governamentais que nele atuam. Os Governos federal e estaduais já não poderão seguir realizando, como infelizmente ainda ocorre hoje, funções típicas de Governo local.

O perfil básico da nova política de atendimento (promoção e defesa) dos direitos da criança e do adolescente já está traçado no Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece:

- a) criação de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais da Criança e do Adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas;
- b) manutenção de fundos municipais, estaduais e nacional ligados aos respectivos Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente;
- c) criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- d) municipalização do atendimento.

A melhor maneira encontrada de assegurar a participação da população, através de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações, foram os conselhos paritários e deliberativos em todos os níveis: municipal, estadual e federal.

É interessante observar que, antes, a população organizada era convocada a participar apenas da execução das ações (via mutirão, por exemplo). Agora, pela Constituição, a cidadania está chamada a participar de atos até aqui privativos dos dirigentes políticos, dos homens de Estado, como a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis.

3. O novo paradigma

Como se vê, estamos hoje, no Brasil, diante de um novo paradigma em relação às maneiras de entender e de agir no que diz respeito à infância e à juventude. De fato, a Carta Constitucional e o Estatuto da Criança e do Adolescente trazem, em relação à criança e ao adolescente, três novidades e três avanços fundamentais quando passa a considerá-los:

- Sujeitos de direito;
- Pessoas em condições peculiar de desenvolvimento;
- Prioridade absoluta.

Sujeitos de Direito

Isto significa que a criança e o adolescente já não poderão mais ser tratados como objetos passivos da intervenção da família, da sociedade e do Estado. A criança tem direito ao respeito, à dignidade e à liberdade, e este é um dado novo que em nenhum momento ou circunstância poderá deixar de ser levado em conta.

Pessoas em condição peculiar de desenvolvimento

Serem consideradas pessoas em condição peculiar de desenvolvimento foi uma das principais conquistas. Isto significa que, além de todos os direitos de que desfrutam os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade, a criança e o adolescente têm ainda direitos especiais decorrentes do fato de que:

- Ainda não têm acesso ao conhecimento pleno de seus direitos;
- Ainda não atingiram condições de defender seus direitos frente às omissões e transgressões capazes de violá-los;
- Não contam com meios próprios para arcar com a satisfação de suas necessidades básicas;
- Por se tratar de seres em pleno desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e sócio-cultural, a criança e o adolescente não podem responder pelo cumprimento das leis e demais deveres e obrigações inerentes à cidadania da mesma forma que os adultos.

Prioridade absoluta

A prioridade absoluta à criança e ao adolescente entendida como:

- Primazia em receber proteção e socorro em qualquer circunstância;
- Precedência no atendimento por serviço ou órgão público de qualquer Poder;
- Preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas;
- Destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção da infância e da juventude.

4. Movimento social/políticas públicas/ mundo jurídico

Não se pode encerrar este relato sem mencionar a importância que teve, na elaboração do Estatuto, a fecunda e dinâmica interação entre o movimento social, as políticas públicas e o mundo jurídico.

Para ressaltar este ponto, cabe citar as palavras do Senador Ronan Tito, em sua justificativa na apresentação do Projeto do Estatuto ao Senado Federal em 30 de junho de 1989:

"O texto, que ora temos a honra de apresentar, assenta a raiz do seu sentido e o suporte de sua significação em três vertentes que raras vezes se entrelaçaram com tanta felicidade em nossa história legislativa. Ele emerge do encontro sinérgico de pessoas e de instituições governamentais e não-governamentais representativas da prática social mais compromissada com a nossa infância e juventude, do mais sólido conhecimento técnico-científico na área e, finalmente, da melhor e mais consistente doutrina jurídica."

Tudo isto nos leva a concluir que o Estatuto da Criança e do Adolescente, mais do que um projeto de sociedade. A aprovação da lei pelo Congresso Nacional e a sua sanção sem vetos, pelo Presidente da república, não transfiguram a dramática realidade brasileira em relação aos direitos da infância e da juventude. Ele, no entanto, deflagra uma tendência irreversível na direção de mudanças que a nossa realidade, de forma tão dramática, necessita e requer.

Esta é a aposta de todos os que, no Brasil dos nossos dias, se empenham no esforço de reconstrução democrática da vida nacional, um esforço que deve começar pelo resgate dos direitos das novas gerações. É para esse novo e verdadeiramente generoso consenso que aponta a nova Constituição da Infância e da Juventude do Brasil, a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

Resumindo

- 1) A convocação da Assembléia Nacional Constituinte permitiu a inclusão no Direito brasileiro dos avanços contidos no Projeto de Convenção dos Direitos da Criança da ONU e de outros instrumentos da Normativa Internacional.

- 2) Três segmentos da vida brasileira se enlaçaram num compromisso histórico com o ponto de vista e os interesses da população infanto-juvenil: o movimento social, o mundo jurídico e as políticas públicas, a fim de mudar o nosso panorama legal na área dos Direitos da Criança.
- 3) O Estatuto da Criança e do Adolescente é a lei que cria condições de exigibilidade para os direitos da infância e da juventude, consagrados na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, na Constituição e nas leis.
- 4) No novo Direito da Infância e da Juventude, cada criança ou adolescente é considerado sujeito de direitos, pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta.
- 5) As mudanças introduzidas pelo Estatuto se desdobram em três âmbitos: conteúdo, método e gestão.
- 6) As mudanças de conteúdo referem-se aos novos direitos individuais e coletivos introduzidos na Constituição e regulamentados no Estatuto. As mudanças de método buscam superar os aspectos assistencialistas e correcional-repressivos da política de atendimento. As mudanças de gestão referem-se à descentralização (nova divisão do trabalho social entre a União, o Estado e o município) e à participação da população na formulação e controle das políticas públicas para a infância e a juventude.

Conselhos Tutelares: Zeladores Sociais

Célio Vanderlei Moraes
Dilmar Antônio Sell*

Os Conselhos Tutelares (CT's), criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), são espaços, em âmbito municipal, de proteção e garantia dos direitos das crianças e adolescentes. São, desta maneira, instrumentos legais de trabalho nas mãos da sociedade, na direção de fiscalizar (policiar e tomar providências para impedir) a ocorrência de situações de risco pessoal e social de crianças e adolescentes. Neste sentido, pode-se afirmar que, como um órgão público, os CT's integram-se ao conjunto das *instituições pátrias*, previsto no ordenamento jurídico do país. Em seu artigo 131 a lei nos diz:

"O conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente." (ECA, Art 131)

Esta definição traz uma série de implicações que merecem toda a nossa atenção. Nossa, significa, dos pais, dos filhos, das autoridades públicas (prefeitos, vereadores, promotores, juizes, delegados de polícia civil e polícia militar), associações de moradores, religiosos, professores, enfim de todos os que moram no município. Vejamos algumas delas:

a) **Permanente e autônomo**, considerado como qualificações dos CT's, lhes dá força política para o exercício da função que lhe incumbe a lei. Este caráter permanente elimina a perspectiva de serem estratégias de certas administrações públicas com uma configuração popular. Além disto, os fatos (ações ou omissões) que ferem os direitos das crianças e adolescentes não tem hora e dia certos para ocorrerem. A autonomia, por sua vez, possibilita que os CT's tomem iniciativas das ações *sob sua responsabilidade*, sem a espera de autorização de terceiros. A *autonomia* de ação pretendida pela lei visa eliminar a pressão política sofrida por diversos órgãos do serviço público, levados a obedecerem a vontade das autoridades eleitas ou de pessoas e grupos influentes em sua comunidade (empresários, jornalistas, religiosos, juizes, etc.). Entenda-se que o Ct's faz parte do sistema de garantia dos direitos e, neste sentido, está vinculado às políticas definidas nos conselhos dos direitos que são *controladores das ações em todos os níveis* (Art. 88 II). Ainda sobre esta questão, vale salientar que a lei aponta a autonomia do CT'S e não do conselheiro. Conselho é

* Membros do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Santa Catarina, sendo integrantes do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua/SC e da Caritas Diocesana de Lages, respectivamente.

equipe, comissão e nunca um indivíduo. Assim sendo, os conselheiros, estão necessariamente vinculados às decisões coletivas, sem que haja hierarquia entre conselheiros. É necessário questionar a existência do título de "presidente" do Conselho Tutelar. Temos uma cultura personalista que atribui a alguém a chefia em qualquer trabalho. Este não é o caso do CT! Mesmo que um dos conselheiros tenha a atribuição de representar em cerimônias ou assinar documentos em nome do órgão, isto não lhe põe acima dos demais. Os trabalhos devem ser divididos por igual e as decisões tomadas em colegiado. Os Conselhos Tutelares não podem ser presidencialistas.

Outro aspecto que precisamos considerar é que o CT tem um vínculo administrativo com o Poder Público Municipal. Este vínculo refere-se exclusivamente às condições para o trabalho e jamais às decisões do CT. As regras (prerrogativas e restrições) desta relação deverão estar definidas por escrito, contemplando procedimentos, horários, documentos, etc. Em caso de descumprimento destas regras, ausência injustificada ao trabalho, por exemplo, o fato deverá ser encaminhado ao CMDCA que deve solicitar à secretaria em cuja estrutura administrativa vincula-se o CT que abra uma sindicância para apurar a veracidade da denúncia e aplicar as sanções previstas.

b) ***Não jurisdicional:*** tem por fim localizar a atuação política dos mesmos. O Poder Público já dispõem do Judiciário que faz (historicamente se verifica que *deveria fazer*, mas não o fez) cumprir a lei. Partindo da constatação da insuficiência da justiça, no sentido da prevenção dos riscos, educação para o exercício da cidadania e vigilância das condições gerais e da qualidade da vida das crianças e adolescentes, aos CT's foi designada esta função política, moral, ética e pedagógica. Os CT's têm, neste sentido, inclusive a obrigação de avaliar a eficácia da aplicação das medidas legais, isto é, até que ponto a decisão do judiciário, após cumprida, fez reverter a situação apresentada? Sabemos que em muitos casos a justiça formalizada não consegue atingir o problema propriamente dito, restringindo-se às conseqüências dele, de forma punitiva. Este é o caso, por exemplo, de famílias que, por uma condição de exploração econômica, estão na miséria e tiram seus filhos da escola para que, mendicando, ajudem a sustentar os irmãos e irmãs. Uma vez interpelados pelo judiciário, os pais inserem seus filhos na escola, e os irmãos pequenos ficarão expostos ao risco de inanição. Ora, o judiciário não poderia omitir-se de cobrar dos pais que escolarizem seus filhos à nível ensino fundamental (primeiro grau completo). A questão em risco no entanto, era a subsistência de toda a família e, neste sentido, os CT's podem apontar a insuficiência

de tal medida legal indicando ao Conselho de Direitos a necessidade de outra solução. seja um programa de subsídio familiar, suplementação alimentar, programas de geração de emprego e renda, ou outro que venha a atacar este problema desde a raiz. Isto não quer dizer que se vá implantar programas assistencialistas ou de clientelismo político partidário. Trata-se aqui de programas compensatórios, isto é, que *devolvem* à família algo que lhe foi tirado, roubado, e que é seu por direito.

c) **Zelar pelo cumprimento:** Aqui fica demarcada o caráter inovador deste órgão público. Pode-se argumentar que os órgão de defesa do consumidor tem também esta função, mas trata-se de um equívoco que merece ser desfeito. Outros órgãos já tiveram a função de *receber e apurar queixas* com relação ao não cumprimento dos direitos, mas a **zeladoria** atribuída aos CT's abarca mais que isso. Não se pode "zelar" por um direito já violado, senão que apurá-lo. Zelar indica justamente a tarefa de evitar que isso venha a ocorrer. Para zelar pelo cumprimento não basta, assim, combater o *não-cumprimento*, senão que gerar as condições para que a população, principalmente as próprias crianças e adolescentes, cumpram e faça cumprir seus direitos. É neste sentido que os CT's não são, portanto, apenas receptores de queixas, mas **zeladores sociais**. Considerando, que seria impossível zelar diretamente pelas condições de vida de cada criança e cada adolescente do município, a *zeladoria* exercida pelo CT abrange mais precisamente o sistema de atendimento, isto é, as estruturas e o fluxo em funcionamento, trabalhando alternativas às suas deficiências. O CT tem o dever de dominar fluentemente todo o sistema, ou seja, conhecer detalhadamente o processo pelo qual os direitos são atendidos e a violação coibida. O *sistema*, aqui apontado, refere-se à política de atendimento especificada no artigo 87:

I - Políticas sociais básicas:

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, criança e adolescente desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

d) **Dos direitos..., definidos nesta lei.** O artigo quarto do Estatuto definiu os treze direitos a serem cumpridos (1. Vida, 2. Saúde, 3. Alimentação, 4. educação, 5. Esporte, 6. Lazer, 7. Profissionalização, 8. Cultura, 9. Dignidade, 10. Respeito, 11. Liberdade, 12. Convivência familiar e 13. Convivência Comunitária). Estes direitos definem as condições para um desenvolvimento **sadio e harmonioso, em condições dignas de existência** (Art. 7º). Novamente este entendimento desvia os CT's da práticas "polícialescas" - recebimento e encaminhamento das queixas à justiça - que

infelizmente tem sido adotadas por muitos dos que estão hoje em funcionamento. Na medida em que qualquer um dos itens contidos no artigo quarto do ECA não estiver sendo cumprido, cabe ao CT diagnosticar o fato e apontar a deficiência no sistema de garantia. Isto se faz não só indicando responsáveis mas também buscando soluções a serem encaminhadas ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

e) **Encarregado pela sociedade... e ...escolhidos pela comunidade local** (Art. 131 e 132). Este caráter marca o compromisso maior dos CT's com a comunidade. Trata-se de um vínculo essencial para sua própria existência. Vale lembrar que o ECA é fruto de uma mobilização social que envolveu organizações por todo o país, e foi neste bojo que os CT's foram "inventados". Um CT que não faça ponte direta com as comunidades organizadas, que restrinja-se ao recebimento e encaminhamento de queixas, estará ferindo o sentido originário que o possibilitou. Os CT's ao serem escolhidos pela *comunidade local* estarão a seu serviço, devendo a estes além de estar sempre disponível, manter-se sintonizados. Daí que os conselheiros devem conhecer a situação das comunidades, visitar as organizações populares, as escolas, as igrejas, divulgar as ações que estejam sendo desenvolvidas, etc. para buscar esta sintonia e consolidar a legitimidade necessária para o exercício de seu papel político.

Passando às atribuições dos Conselhos Tutelares, poderemos destacar alguns aspectos que esclarecem o papel político deste órgão colegiado. Os onze incisos do artigo 136 do Estatuto podem ser divididos em três grupos, de acordo com as relações a serem estabelecidas pelos CT's:

1) Relação com as crianças, os adolescentes e família:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

.....
VII - expedir notificações;

Como se pode perceber, os Conselhos Tutelares são aliados dos destinatários dos direitos previstos no ECA. As medidas previstas no artigo 101, a que se refere o inciso primeiro são *específicas de proteção*. O CT é *defensor* e não acusador. Mesmo que as medidas precisem ser impostas à criança (quando de ato infracional, por exemplo), ao adolescente ou à família, a atitude do conselheiro precisa ser explicitamente de aliado.

2) Relação com o Poder Judiciário e o Ministério Público:

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

b)- representar junto à autoridade judiciária nos casos de

descumprimento injustificado de suas deliberações.

.....
 IV - *encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;*

V - *encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;*

VI - *providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;*

.....
 X - *representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II da Constituição Federal;*

XI - *representar, ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.*

As instituições da justiça, tanto o Poder Judiciário como o Ministério Público, são parceiros do CT na defesa da *proteção integral* aos direitos. Aqui é importante frisar o papel de cada um neste processo. O Ministério Público (MP), representado pelo Promotor Público, é o defensor dos direitos no âmbito jurisdicional. Neste sentido, MP e CT são complementares. Ambos são autoridades públicas. Um na esfera da justiça, outro, *não jurisdicional*. Quando tratar-se da incumbência do outro, ambos podem encaminhar o problema a seu parceiro. O Conselho Tutelar, portanto, quando recebe uma situação encaminhada pelo promotor deverá tomá-la não como uma ordem, mas avaliá-la e, se for de sua competência, dar trato devido. É fundamental, desde o início, que o Conselho Tutelar procure tecer uma boa relação com o Ministério Público. Esta parceria é indispensável mas, infelizmente, nem todos os promotores estão acostumados a trabalhar articuladamente. Será necessário empenhar-se para conquista a confiança, sem submissão, sem arrogância, sem vaidade.

O Judiciário, da mesma forma, deverá ser considerado um aliado. Há, entretanto, diferenças em relação ao Ministério Público. O Juiz, como o próprio nome diz, tem o papel de julgar os processos referentes a violação dos direitos, determinando as penalidades previstas em lei. O juiz não toma iniciativa em relação aos processos. Ele precisa ser *acionado* para isso. A Promotoria é o melhor canal para este tipo de procedimento. Quando o estatuto refere-se à *providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária*, não significa que o Conselho Tutelar deverá executar as decisões do juiz. O CT deverá "providenciar". isto é, encaminhar para quem é de direito executá-la. Poderá, inclusive, requisitar serviços públicos para dar conta disto, mas não deve executar nenhum programa. Se o juiz solicitar - notem, é "solicitar" e não mandar, nem determinar - o Conselho Tutelar poderá enviar relatório da execução da medida. Neste caso, quem faz o relatório é quem a executou, envia ao Conselho Tutelar (que, com

isto, poderá fiscalizar a execução), e este envia ao juiz. Novamente será importante um contato prévio com o juiz, tanto para apresentar-se e facilitar a relação, como para deixar claro para ambos, as atribuições e limites de cada um. Importante: O CT não é subordinado ao juiz.

3) Relação com o Poder Executivo (e seus concessionários):

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a)- requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

.....
VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentaria para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

.....
Art. 95 - As entidades governamentais e não-governamentais, referidas no art. 90, serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

O Poder Executivo é o responsável por todo o atendimento aos direitos. Mesmo quando executado por concessão (cartórios, transporte, comunicação, etc), ou por convênio com uma empresa ou entidade não governamental (hospital, programa comunitário, etc.) o executivo permanece responsável, na menor das hipóteses pela fiscalização da qualidade dos serviços.

O Conselho Tutelar, nesta relação, tem uma papel marcadamente de fiscalização do executivo. O fato da remuneração e as despesas de manutenção do CT serem pagas pela prefeitura não pode intimidar os Conselheiros no desempenho deste papel. Se verificada qualquer represália (boicote, pressão, etc), deverá ser comunicada ao Ministério Público. Além do inciso terceiro, visto anteriormente, veja também como os artigos 236 e 249 tratam problemas deste tipo. A assessoria a ser oferecida para a montagem do orçamento, pode ser feita tanto repassando o relatório dos casos verificados e dos programas necessários, quanto fazendo uma avaliação dos recursos propostos pelo executivo, indicando as alterações consideradas necessárias. Este relatório avaliativo do orçamento pode também ser oferecido ao legislativo, que fará a aprovação do orçamento. Para que isto seja possível, também é importante uma relação amadurecida previamente. Sem arrogância, sem submissão, sem vaidade, sem timidez. O Conselho é autoridade pública, mas só será respeitado enquanto tal, na medida em que ocupe seu espaço.

Os programas previstos no artigo 90 deverão ser fiscalizadas pelo Conselho Tutelar, mas é importante que esta fiscalização tenha bem marcado seu sentido construtivo. O CT, ao visitá-la verificará o cumprimento do ECA e indicará as mudanças necessárias, quando for o caso. Isto deverá ser feito através de notificações. Há uma relação de poder entre estes que coloca as entidades numa posição inferior. Isto deverá ser compensado pela postura aberta ao diálogo, com sentido pedagógico. Queremos o cumprimento dos direitos e não a simples imposição de medidas corretivas aos programas. Ação equivalente poderá ser dirigida a outros tipos de programas mas, neste caso, não utiliza-se a expressão fiscalização. Na medida em que esteja (ou deva estar) sendo atendido um direito da criança e do adolescente (saúde, educação, lazer, etc.), o Conselho Tutelar poderá verificar o adequado funcionamento daquele trabalho. Isto não significa que o CT vai dar uma de detetive e sair *caçando* problemas, mas sempre que possível deverá visitar os postos de saúde, as escolas, os eventos ou espaços de lazer, entre outros, para divulgar os direitos, o seu trabalho e "acompanhar" a qualidade do trabalho realizado.

Há, como procuramos demonstrar, um espaço político a ser demarcado pelos Conselhos Tutelares. A clareza de seu papel é o principal instrumento para isto. Para não se deixar manipular, para fazer-se reconhecer e para atuar na garantia dos direitos. Estas reflexões precisam, é claro, ser aprofundados com as diversas perspectivas políticas dos envolvidos, e aprimoradas com os subsídios oriundos da práticas dos CT's que ainda esboçam seus primeiros passos. No entanto podem servir para provocar-nos a localizar com precisão o papel e o compromisso, tanto dos conselheiros que abraçam esta tarefa, quanto da Sociedade Civil, maior interessada na implementação efetiva dos Conselhos Tutelares enquanto Zeladores Sociais e, assim, acatar o preceito de PRIORIDADE ABSOLUTA.

D

LUTA PELA GARANTIA DOS DIREITOS: SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Luigi Battaglia (coordenador)*

INTRODUÇÃO

O Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - CBIA tem como responsabilidade a operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente e, portanto, a função de dar suporte à implantação dos Conselhos Estaduais, Municipais e Tutelares.

O Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - SIPIA-BR, que prevê a implantação de um sistema de informação que interligue os Conselhos entre si ao Conselho Nacional e ao CBIA, é a efetivação desse compromisso institucional.

O SIPIA é um sistema que se propõe a coletar e tratar informações específicas sobre crianças e adolescentes cuja situação social, familiar e pessoal tem imposto a necessidade de atendimento pelo Estado, através de seus próprios órgãos ou de organizações não governamentais.

O sistema objetiva a implantação de uma rede de comunicação de dados para subsidiar a formulação de políticas e a gestão de programas no Brasil, em nível municipal, estadual e federal, e o intercâmbio das informações com a comunidade latino-americana, fomentando a transferência de experiências e metodologias de trabalho.

A iniciativa de congregar os países sul e centro-americanos para desenvolverem, em seus respectivos países, projetos na área de informação estatística e documental, foi do Instituto Interamericano da Criança IIC, organismo da Organização dos Estados Americanos - OEA.

A negociação entre o governo brasileiro, através da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM até março de 1990, e em seguida do CBIA e o IIC, foi

desenvolvida dentro das premissas e projetos do Programa Interamericano de Informações sobre Crianças e Família.

O Programa do IIC tem por objetivo integrar a informação, em suas diversas modalidades (dados, estatísticas, documentos etc) sobre as crianças e famílias, para colocá-la à disposição da comunidade americana e fomentar o intercâmbio de experiências e metodologias de trabalho que contribuam para a formulação de políticas e programas dirigidos a crianças e adolescentes. O Programa consta de oito projetos.

Entre os projetos, o Brasil priorizou, através de convênio IIC/CBIA, o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência/SIPIA-BR.

Em 10/10/90, foi assinado entre o governo do Brasil e a Secretaria da OEA, acordo de cooperação com o objetivo de estabelecer as bases legais que permitissem assinatura de convênios específicos entre o CBIA e o IIC para implementar projetos de comum interesse.

Em 17/12/90, foi firmado o primeiro convênio entre o CBIA e o IIC para desenvolvimento do Projeto SIPIA-Brasil.

À medida em que o Estatuto da Criança e do Adolescente passou a vigorar a partir de outubro de 1990, podiam-se prever ao longo dos anos seguintes iniciativas autônomas e imediatas de implantação dos Conselhos em todo o Brasil. Para responder em curto prazo às necessidades de suporte aos Conselhos e assegurar a introdução dos requisitos indispensáveis a um sistema de informações — instrumento único de coleta e agregação de dados —, o CBIA decidiu antecipar, com recursos próprios, a execução de algumas atividades do Projeto SIPIA-Brasil, como "Escolha dos Indicadores que comporão o Núcleo Básico Brasil (NBB)" e "Definição dos Instrumentos de Registros e Agregação dos Dados".

* Chefe da Divisão de Estudos do Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência

Para tanto, foi assinado em 17/12/90, convênio com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, para dar início à primeira etapa do Projeto (Módulo I), com o objetivo de elaborar, de forma integrada e participativa, um conjunto de indicadores e os instrumentos de coleta e agregação de dados a serem utilizados dentro das modalidades do Projeto SIPIA-BR e garantir aos usuários acesso às informações geradas pelo sistema.

O Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (SIPIA) ao propor a criação de um sistema de registro e tratamento de informações sobre a garantia dos direitos fundamentais preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), coloca-se como um instrumento para a ação dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direitos nos níveis municipal, estadual e federal.

O SIPIA fundamenta-se no Estatuto e tem três objetivos primordiais:

- operacionalizar na base a política de atendimento dos direitos sociais, ou seja, possibilitar a mais objetiva e completa leitura possível da queixa ou situação da criança ou adolescente, por parte do Conselho Tutelar;
- encaminhar a aplicação da medida mais adequada com vistas ao ressarcimento do direito violado para sanar a situação em que se encontra a criança ou o adolescente;
- subsidiar as demais instâncias — Conselhos de Direitos e autoridades competentes — na formulação e gestão de políticas de atendimento.

A base do Sistema é o Conselho Tutelar, para o qual se dirige de imediato as demandas sobre a violação ou ausência de direitos assegurados em lei.

O Sistema reflete uma preocupação central: como definir um fato que é denunciado como "irregular", "Injusto", "Inadequado" para a vida de crianças e adolescentes, quanto violação de direito? Dito de outro modo, como responder localmente a uma demanda de atendimento a perspectiva da garantia de direitos?

A proposta aqui apresentada pode ser resumida na transformação de uma denúncia — relato, queixa ou pedido de atendimento — em um processo compreendido e abordado política e socialmente. Para tanto, a intervenção é remetida às esferas criadas pelo próprio estatuto: Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos, em cada município.

Os Conselhos Tutelares, diretamente — ou as Instâncias que lhes antecederam e assumam suas atribuições — serão os responsáveis por receber as denúncias e providenciar as medidas que levem ao ressarcimento do direito. O Conselho Tutelar, que, de maneira imediata, é destinatário deste material, repassará as demandas de forma agregada (portanto, não individualizada) ao Conselho Municipal de Direitos, para formulação e gestão de políticas e programas, uma vez que estas são atribuições dos Conselhos de Direitos e deles fazem parte representantes da sociedade civil e do poder executivo local.

CONCEPÇÃO

Toda violação de direito, para ser entendida, deve ser

caracterizada em função dos três eixos que a definem: o fato que se apresenta como violação de direito, a condição de vida da criança ou adolescente e as características do agente violador.

A leitura conjunta e relacionada destes três elementos constitui a base necessária para a busca de medidas que levem ao ressarcimento do direito violado. As medidas são a forma através da qual efetivamente se buscará ressarcir as situações de violação apresentadas. Sua definição e aplicação conformam um espaço essencial para a ação do Conselho Tutelar.

Para a definição das medidas, o Conselho Tutelar deverá conhecer os recursos locais com que conta para sua ação. Porém, isto não é suficiente. É fundamental que o conselheiro tenha perfeito conhecimento de suas atribuições e das medidas que tem por direito aplicar.

Por outro lado, o Conselho Tutelar, além de ressarcir direitos violados, pode gerar informações e abrir canais capazes de pressionar politicamente as demais instâncias, para que se criem as condições necessárias ao exercício da cidadania. O Sistema terá, pois, saídas de dados agregados (não individualizados), destinados aos Conselhos de Direitos em seus diversos níveis — municipal, estadual e nacional. Estes dados constituirão uma base real para a formulação ou correção de políticas públicas.

Os instrumentos construídos para operacionalizar o Sistema se propõem a contribuir nos termos da lei 8069/90 de maneira orgânica, para a efetivação de direitos assegurados a todo cidadão de 0 a 18 anos no Brasil.

CONSTRUÇÃO COLETIVA

A necessidade de dados objetivos e fidedignos para subsidiar a formulação e execução das políticas voltadas para a infância e a adolescência é consenso nacional. Esse consenso embasou a ação da Divisão de Estudos/CBIA, em conjunto com diferentes grupos que lutam para fazer da Lei 8069/90 uma prática no cotidiano.

Foram realizados seminários, entrevistas, consultas, reuniões de trabalho em todo o território nacional, envolvendo cada uma das unidades federadas, visando debater as implicações político-institucionais e a viabilidade técnica da iniciativa.

Deu-se início, então, a um processo de construção coletiva dos conteúdos e dos instrumentos necessários. Além de contribuições particulares de especialistas e instituições de reconhecida excelência, equipes de onze estados trabalharam organicamente na definição do próprio Sistema¹. Foram realizados levantamentos de violações de direitos, cujos resultados foram discutidos coletivamente e agregados nos termos da Lei, permitindo a formulação dos primeiros instrumentos de registro de violações de direitos, do agente violado e do agente violador.

Este instrumental foi devidamente testado em oito Unidades da Federação². Após a testagem, e com a participação dos oito estados, os instrumentos foram criticamente revisados com relação ao conteúdo e à forma, concluindo-se que estes se sustentam na prática.

Procedeu-se também à elaboração dos instrumentos de saída dos dados agregados que, ao serem repassados aos Conselhos de Direitos, permitirão a formulação e gestão de políticas e programas.

UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE REGISTRO

Os instrumentos elaborados visam à rigorosa aplicação da Lei. A interpretação dos fatos não deve depender de critérios particulares, mas enquadrar-se nos espaços legais previstos. Esta foi a base para a definição dos instrumentos de registro da violação e do ressarcimento do direito.

O presente trabalho é um recurso prático para a instrumentalização do Conselho Tutelar no cumprimento do Estatuto. Para tanto, a adoção deste material poderá se dar em todas as localidades onde existam ou estejam sendo implantados Conselhos Tutelares ou instâncias que os substituam provisoriamente.

CONTINUIDADE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SIPIA

O Sistema foi construído sistematicamente e coletivamente, de modo a abrigar a representação das diversas realidades regionais.

No momento, é necessário que se efetive a etapa seguinte, ou seja, a implantação do piloto. Devem ser considerados alguns pontos fundamentais:

- este Sistema é de gestão local e, portanto, sua instalação depende da vontade política das instâncias decisórias responsáveis;
- a implantação do piloto pode ser viabilizada através de recursos próprios e de recursos a serem negociados com o CBIA ou outra agência nacional ou internacional;
- a negociação de recursos junto ao Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência deverá ser conduzida pelos Escritórios de Representação do CBIA nas Unidades Federadas, permanecendo na Direção Geral a coordenação nacional, com as tarefas de assessoramento à execução do piloto, sistematização do resultado das revisões e demais encaminhamentos para a implementação do SIPIA.

Por tratar-se de sistema em aberto, as unidades da federação ou municípios poderão integrar-se ao Sistema assim que desejarem. A adesão pressupõe, por parte de estados e municípios:

- responsabilidade pelo processamento contínuo dos dados de acordo com os indicadores de violação e ressarcimento de direitos que integram o Núcleo Básico Brasil;
- responsabilidade de repasse de dados agregados do nível municipal para o estadual e do estadual para o federal.

EXPLICAÇÕES NECESSÁRIAS SOBRE ALGUNS CONCEITOS

VIOLAÇÃO DE DIREITOS

Um dos avanços que o Estatuto da Criança e do

Adolescente apresenta é a abertura de um espaço para a denúncia e ressarcimento de qualquer fato que viole os direitos de crianças e adolescentes. De acordo com a Lei, esses direitos são soberanos, não podendo ser violados ou ameaçados. Mesmo à revelia da criança ou do adolescente, têm que ser respeitados. Quando há uma violação ou ameaça com relação a estes direitos, o Estado (setores públicos federal, estadual e municipal) é o maior responsável pelo seu resgate e ressarcimento.

De acordo com o Estatuto, devem existir Conselhos Tutelares em todos os municípios, visando receber a comunicação da violação do direito e encaminhar cada caso. No âmbito do Judiciário, as atribuições, conforme é estabelecido pela Lei, caberão ao Ministério Público e à Justiça da Infância e da Juventude.

A queixa constitui-se sempre numa demanda concreta. Pode se tratar da necessidade de um trâmite, da solicitação de algum serviço, de um pedido de socorro, entre outras, cabendo sempre ao Conselho tomar providências concretas e imediatas para sanar a situação.

O Sistema estabelece três condições básicas para que um fato seja caracterizado como uma violação de direitos:

- a existência de um sujeito de 0 a 18 anos que tenha sofrido a violação: as pessoas deste grupo etário que se sentem lesadas ou violentadas nos direitos assegurados pela legislação são definidas como estando sujeitas a atendimento, atenção ou ressarcimento. A criança ou adolescente deve ser sempre identificado, de modo que fique claro quem ou que grupo concreto está reclamando seu(s) direito(s);
- a prática de uma ação contrária ao direito assegurado, ou mesmo a ausência da ação necessária ao cumprimento do direito assegurado: tirar um direito ou colocá-lo sob ameaça constitui uma violação. Esta ocorre quando se agride diretamente ou quando não se oferecem os espaços, recursos e condições de convivência de maneira geral, conforme estabelecido pela Lei. Esta proclama, com relação à criança e ao adolescente, cinco Direitos Fundamentais (Título II): à Vida e à Saúde; à Liberdade; ao Respeito e à Dignidade; à Convivência Familiar e Comunitária; à Educação, Cultura, Esporte e Lazer e, finalmente, à Profissionalização e à Proteção no Trabalho. Entender por que e como acontece a violação é o trabalho do Conselho Tutelar (ou de seu substituto);
- um responsável pela ação ou pela omissão que resultou no descumprimento do direito: quando a Lei não é assegurada, alguém deve responder por isso. A violação pode ser responsabilidade de uma ou várias pessoas, mas pode ser também de uma instituição. Deve-se considerar, aqui, que a identificação do violador é tarefa relativamente fácil, quando se trata de uma pessoa que atua de um modo mais concreto (batendo, brigando etc.). Tal tarefa fica mais difícil, contudo, no caso da chamada omissão, quando a violação ocorre pela

falta de ação ou pelo descumprimento do dever. Assim ocorre, por exemplo, no caso de instituições em que a criança ou adolescente é rejeitado, discriminado, violentado, desrespeitado no seu trabalho, sem que ninguém o diga abertamente, num ambiente de atitudes que estabelecem diferenças no relacionamento. Assim, embora às vezes, ao apresentar-se a queixa, não se saiba com certeza a quem responsabilizar, deve-se buscar, efetivamente, que o violador seja identificado.

Retomando o que estabelece a Lei, existem três classes de violadores: a) pais ou responsáveis; b) Estado ou sociedade e c) a própria criança ou adolescente, em razão de sua conduta.

a) **pais ou responsáveis** - neste grupo estão incluídos os parentes, familiares e pessoas que convivem com a família do sujeito que sofreu a violação. Cabem aqui, também, aquelas pessoas que não são estranhas ao ambiente familiar, que têm acesso aos espaços de convivência da família e lidam, no dia-a-dia ou frequentemente, através da família, com a criança ou o adolescente.

Ressalte-se que é preciso ter cuidado ao acusar a família, nos casos de violação, para que não lhe sejam demandados recursos e atitudes que ela não tem condições de assumir. Às vezes, a violação, além de atingir o menor de 18 anos, também afeta a família e, inclusive, a comunidade com as quais ele convive. Assim ocorre, por exemplo, quando não se tem transporte para uma escola distante, na área rural, ou quando a família não tem moradia. Nesses casos, a responsabilidade não pode ser atribuída aos pais ou responsáveis, mas cabe avaliar as falhas e omissões do Estado e da sociedade.

b) **Estado ou sociedade** - entende-se por Estado todo o setor público, seja este federal, estadual ou municipal. Pode tratar-se de qualquer entidade da esfera pública, como postos de assistência, escolas, hospitais, corporações policiais, orfanatos, internatos, entre outras.

Nos casos em que o violador seja uma pessoa que trabalha em instituição pública, e a violação se dê no exercício de sua profissão, a instituição será considerada a violadora, dado que é responsável pela atuação profissional de seus funcionários.

Por **sociedade** entende-se o segmento que não pertence à esfera da família ou do setor público, ou seja, o setor privado. Pode ser representada também pelas escolas, hospitais, postos de assistência, creches, estabelecimentos comerciais, associações religiosas, clubes, meios de comunicação, entre outros, quando forem administrados pelo setor privado.

Quando se trata de o violador ser uma pessoa, cabe diferenciar entre aquela que trabalha em uma instituição ou empresa e a que individualmente violou um direito.

Assim, sociedade é o setor privado, entendido de maneira ampla: tanto pode ser uma instituição, como uma pessoa isolada ou um grupo de pessoas

que toma atitudes por conta própria.

c) **a própria criança ou adolescente** - faz-se referência, aqui, aos casos em que a própria criança ou adolescente tenha se comportado de maneira tal que acaba negando seus próprios direitos.

Este agente violador é o mais difícil de ser caracterizado, pois, antes de acusar a criança ou o adolescente de ser o próprio agente da violação de direito, deve-se assegurar que, de fato, a violação não ocorreu pela intervenção de outros. Em especial, deve-se atentar para as suas condições de vida. Apenas quando se está certo de que não houve intervenções alheias, por ato ou omissões, é que se pode afirmar que a criança ou o adolescente é responsável pela violação do direito.

APLICAÇÃO DE MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROTEÇÃO

Tendo sido expostos, em dada situação, os três elementos que caracterizam a violação de direito: o sujeito violado, o direito violado e o agente violador, o Conselho Tutelar tem a obrigação de dar prosseguimento ao caso, aplicando as medidas que revertam a situação.

As medidas estão estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (capítulo II). São procedimentos através dos quais o Conselho buscará que o direito seja conquistado (ou reconquistado) pelo sujeito que o teve violado e, ainda, que o violador seja reconhecido e responsabilizado, visando evitar a repetição da violação. As medidas são aplicadas a toda pessoa de 0 a 18 anos que não teve seu direito assegurado.

O Estatuto descreve muitas delas, mas deixa a decisão sobre a medida a ser aplicada a critério do conselheiro, em dependência do juízo sobre o caso e da chamada "retaguarda de atendimento". A retaguarda é o recurso com o qual se conta para se trabalhar com cada caso, no município ou no estado.

Pode-se optar por mais de uma medida ao mesmo tempo, tanto no caso da criança ou adolescente quanto dos pais ou responsável legal. O que deve ser garantido é o acompanhamento de cada caso, para avaliar se é necessário modificar, incluir ou retirar alguma medida no processo de atendimento. Isto serve tanto para garantir que se está restaurando o direito, como para avaliar quais retaguardas em verdade funcionam para cada caso.

É importante esclarecer que nem todos os casos de violação de direito devem ser atendidos e acompanhados pelo Conselho Tutelar. O Estatuto prevê que casos de adoção e infração penal, entre outros, sejam remetidos de imediato ao Ministério Público (MP) ou ao Juizado da Infância e da Juventude (JIJ). São registrados a demanda e o encaminhamento, sem que se faça o trabalho de acompanhamento. Este, no entanto, será feito pelo Conselho Tutelar quando se tratar das medidas de proteção explicitadas no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, incisos I a VII, e no artigo 136, inciso I, que trata das atribuições do Conselho Tutelar.

Para aplicar as medidas e acompanhar sua execução, é importante contar com alguns dados pessoais da criança ou adolescente. Estes, ressalte-se, são sigilosos

por Lei. Só o conselheiro pode ter-lhes acesso e não pode divulgá-los. Caso os divulgue, estará infringindo a Lei, convertendo-se em um violador em relação à criança ou ao adolescente.

Por último, cabe ao conselheiro representar a criança e o adolescente junto ao Ministério Público ou à Justiça da Infância e da Juventude, para a identificação e responsabilização do violador do direito.

OS CINCO DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS VIOLAÇÕES

DO DIREITO À VIDA E À SAÚDE

O artigo 7º do Estatuto determina: "A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência".

Para identificar as violações a este direito, buscar-se-á definir, com o máximo de precisão e clareza, as formas como o seu não cumprimento pode aparecer no cotidiano de crianças e adolescentes. Considerando a precisão da matéria, este item receberá tratamento minucioso na explicação de cada uma das formas possíveis de sua violação.

Não Atendimento Médico

O não atendimento médico-odontológico provoca danos à vida e à saúde da criança ou adolescente, podendo se dar de várias maneiras, que devem ser identificadas com precisão:

- **falta de atendimento pré e perinatal:** constitui o não atendimento ou o atendimento inadequado à gestante, seja durante a gravidez, durante o parto ou por um período após o parto (art. 8º);
- **falta de atendimento emergencial:** trata-se do não atendimento em casos de emergência, quando o socorro à criança ou ao adolescente tem que ser prestado imediatamente para não comprometer sua saúde e, até mesmo, sua vida. Trata-se dos casos em que, não se prestando logo o atendimento, leva-se a criança ou adolescente a passar por sofrimentos evitáveis, ficar com sequelas ou até mesmo perder a vida (art. 11);
- **falta de atendimento especializado:** ocorre quando a criança ou o adolescente não recebeu o tratamento específico necessário para o seu caso, por falta de médico especialista ou por falta de hospital especializado (art. 11);
- **falta de acompanhamento médico:** ocorre quando a criança ou o adolescente recebeu um primeiro atendimento, mas não houve a continuidade deste, ou, mesmo havendo continuidade, num momento qualquer houve interrupção prejudicial. Pode aplicar-se também aos casos em que um primeiro profissional atende à criança ou ao adolescente e depois o encaminha a outro profissional, para exames ou outros procedimentos, sem informar devidamente sobre as condições do paciente e o

tratamento a que foi submetido, podendo ocorrer superposição de medicamentos ou orientações que prejudiquem a saúde do paciente (art. 11);

- **falta de acompanhamento odontológico de rotina:** refere-se ao não atendimento à criança ou ao adolescente que necessita de restaurações nos dentes (tais como obturações, tratamento de canal) ou até mesmo de simples profilaxia (limpeza) e cuidados para a prevenção de cáries, como aplicação de flúor (art. 14);
 - **falta de equipamento:** ocorre quando a criança ou o adolescente não recebeu o tratamento ou cirurgia que necessitava, por não existir ou por não estar disponível o equipamento necessário (art. 11). Os equipamentos podem ser:
 - aparelhos: aparelhos para exames (de laboratório ou radiografias, endoscopias, ultrasonografias, entre outros), aparelhos para cirurgias, aparelhos corretivos e os de fisioterapia, assim como quaisquer outros equipamentos de habilitação ou reabilitação;
 - materiais: desde os mais simples, como seringas, gases e medicamentos até os mais complexos, como os usados em cirurgias e próteses;
 - outros recursos - alguns exemplos são: sangue para transfusão, leito especial para pacientes queimados, isolamento protetor para os que não podem expor-se à contaminação e dieta especial de acordo com a situação do paciente;
 - **falta de vacinação:** refere-se aos casos em que a criança ou o adolescente contraiu doença ou está vulnerável à sua contração, por não haver vacina disponível nos postos de saúde pública. Aplica-se aos casos relativos às vacinas que são tomadas eventualmente, em caso de necessidade, como a anti-rábica (para quem sofreu mordedura de cães) ou antiofídica (para quem sofre mordida de cobra), entre outras. Aplica-se ainda em situações de epidemia (no caso, por exemplo, de comunidades expostas à malária, ao tifo ou à cólera, as vacinas contra estas doenças deverão estar disponíveis em postos públicos) - art. 14;
 - **recusa de atendimento:** aplica-se aos casos em que o profissional ou a instituição (hospital, ambulatório, posto de saúde, laboratório) tenha se recusado a atender a criança ou adolescente (art. 11);
 - **falta de leito para internação hospitalar:** aplica-se aos casos em que o atendimento médico não ocorreu ou o paciente teve que ficar aguardando, por não haver leito disponível no hospital (art. 11).
- Atendimento Médico Deficiente**
 Aplica-se aos casos em que são provocados danos à vida e à saúde da criança ou do adolescente, por incorreção ou deficiência no atendimento prestado.
- **cirurgias desnecessárias:** trata-se dos casos em que, por descuido, incorreção ou precipitação do profissional - às vezes até mesmo por ganância

são feitas cirurgias que poderiam ter sido evitadas com o tratamento adequado;

- **danos cirúrgicos:** aplica-se aos casos em que, por imperícia médica ou falta do equipamento adequado, a criança ou adolescente adquire seqüelas originadas de cirurgia incorreta ou de erros na aplicação de anestesia ou, ainda, por falhas no pós-operatório;
- **esterilização de adolescente:** aplica-se aos casos em que a adolescente sofre esterilização cirúrgica (teve as trompas ligadas), com ou sem o seu consentimento;
- **intoxicação medicamentosa:** aplica-se aos casos em que a criança ou adolescente tenha sido intoxicado por medicação aplicada diretamente pelo médico (ou corpo de enfermagem) ou por medicação auto-aplicada ou aplicada por familiares, mas prescrita pelo médico;
- **interrupção de tratamento:** trata-se dos casos em que o tratamento é interrompido antes que se dê a cura;
- **diagnóstico incorreto:** aplica-se aos casos em que a criança ou adolescente recebeu o tratamento incorreto, é submetido a cirurgia inadequada, por erro no diagnóstico médico;
- **Tratamento incorreto:** aplica-se aos casos em que a criança ou o adolescente recebeu diagnóstico correto, mas teve tratamento inadequado, por falha do próprio médico ou do corpo de enfermagem, ou por erros decorrentes de equipamento com defeito ou inadequado;
- **falta de medicamento:** trata-se dos casos em que a criança ou adolescente recebeu atendimento médico, mas este foi deficiente por falta de medicamento adequado. Pode ocorrer tanto em situação cirúrgica quanto clínica, estando o paciente hospitalizado ou não;
- **falta de precedência no atendimento à criança ou adolescente:** o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece para este segmento o caráter de absoluta prioridade. Assim, é entendido como violação de direito o não atendimento prioritário de crianças e adolescentes em ambulatórios, hospitais, consultórios médicos, postos de saúde, postos de vacinação, laboratórios, centros de radiografias, consultórios odontológicos e salas de fisioterapia, entre outros;
- **falta de orientação aos pais no tratamento da criança:** aplica-se aos casos em que a criança tenha sofrido danos em sua saúde ou até perdido a vida por não ter recebido o tratamento adequado por parte dos pais porque estes não foram devidamente instruídos pelo médico (por exemplo, quando a criança ou adolescente recebe a dosagem errada do remédio ou deixa de receber algum cuidado — uso de aparelhos simples ou alimentação especial, entre outros — porque os pais não estavam orientados a respeito (art. 4º, parágrafo único);

- **negligência no atendimento:** ocorre quando há descuido grave no atendimento, exame apressado ou falta de atenção aos sintomas por parte do médico ou descuido por parte do corpo de enfermagem em casos de hospitalização, seja na dosagem da medicação, no uso de instrumentos, seja quanto à alimentação prescrita para o paciente;
- **extrações odontológicas desnecessárias:** aplica-se aos casos em que os dentes da criança ou adolescente são extraídos quando poderiam perfeitamente ser restaurados com obturações, blocos, tratamento de canal, entre outros procedimentos.

Prejuízos por Ação ou Omissão de Agentes Externos

São danos causados à vida e à saúde de crianças ou adolescentes pela ação ou omissão de agentes externos institucionais ou não, familiares ou não.

- **omissão de socorro à criança ou adolescente doente, acidentado ou vítima de maus-tratos:** aplica-se aos casos em que não houve atendimento à criança ou adolescente doente, acidentado ou que está sendo vítima de maus-tratos, seja por parte de instituições (hospital, ambulatório, entre outras), seja por sua própria família, vizinho, professor, transeunte etc.;
- **recusa de atendimento médico por razões filosóficas, ideológicas ou religiosas:** aplica-se aos casos em que a criança ou adolescente doente não recebe o tratamento ou a cirurgia necessária para restabelecer sua saúde ou até mesmo para salvar sua vida, em razão de convicções filosóficas, ideológicas ou religiosas de seus pais ou responsáveis (por exemplo, quando crianças ou adolescentes são impedidos de receber transfusão de sangue, até mesmo em casos de risco de vida, em razão de restrições religiosas por parte dos pais ou responsáveis legais);
- **falta de registro ou de denúncia de maus-tratos:** o Estatuto estabelece que as instituições (escola, hospital, ambulatório etc.) e profissionais (professores, médicos, dentistas, entre outros) estão obrigados a informar sobre maus-tratos e violências impingidas a crianças ou adolescentes. Aplica-se no caso de omissão do registro ou de seu ocultamento (art. 13);
- **falta de notificação de doenças infecto-contagiosas em estabelecimento de permanência pública ou privada:** consiste na obrigatoriedade de informação sobre a presença de vítima de doença infecto-contagiosa, seja em estabelecimento público, seja em estabelecimento privado. A omissão desta informação constitui, assim, uma violação à Lei. Esta variável será assinalada no caso, por exemplo, de uma criança ou adolescente contrair doença infecto-contagiosa (na escola, no clube) porque foi omitida a ocorrência de doença infecto-contagiosa no local, anteriormente. A omissão terá impedido as providências necessárias e

venda de órgãos e ligaduras de trompas à revelia do adolescente ou de seus pais.

DEBIDOS À LIBERDADE, AO RESPEITO E À DIGNIDADE

O Estatuto estabeleça que as crianças e adolescentes recebem respeito e dignidade, como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos com direitos civis, humanos e sociais, garantidos na Constituição Federal (art. 15).

- O direito à liberdade é uma das formas expressivas dos direitos fundamentais da pessoa humana. Fundamenta-se na liberdade de brincar, praticar esportes e divertir-se; na liberdade de participar da vida familiar e comunitária sem discriminação; na liberdade de participar da vida política na forma da Lei e de buscar auxílio, refúgio e orientação (art. 16, inciso I).

É claro que crianças e adolescentes têm, de alguma forma, esses direitos ressaltados por sua condição específica e prevista na Lei. O direito à liberdade volta-se especialmente contra constrangimentos por parte de autoridades públicas e de terceiros, mas também contra pais ou responsáveis que imponham a criança ou adolescente um constrangimento abusivo que possa ser caracterizado como uma situação cruel, opressiva ou de violência.

- O direito ao respeito: fundamenta-se no direito à inviolabilidade da integridade física da criança e do adolescente; no direito à integridade psíquica e moral e na preservação da identidade pessoal (artigos 16, 17 e 18).

É a prerrogativa da criança e do adolescente de ter respeitado seu desenvolvimento físico, asseguradas as condições de saúde e alimentação e garantido o direito à liberdade, à honra, ao segredo e à identidade pessoal e familiar.

- o direito à dignidade: fundamenta-se nos princípios de igualdade e de acesso às condições de cidadania, sendo dever de todos zelar pelas crianças e adolescentes e colocá-los "a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, vexatório ou constrangedor". Assim, esta função é extensiva a todos: família, sociedade e Estado (artigos 16, 17 e 18).

A partir dessa breve descrição acerca dos direitos assegurados, pode-se ter como violações as ações descritas a seguir.

Confinamento

Dabem, aqui, os atos que impedem a liberdade de ir, vir e estar e provocam constrangimentos ou violências, praticados por família, instituições ou pessoas físicas. Os atos podem assumir, entre outras, as formas abaixo descritas (art. 16):

- confinamento familiar ou em casa de patrões (em quartos, sótãos, porões), estando as crianças ou adolescentes amarrados ou não;

- seqüestro: ocorre quando crianças ou adolescentes são confinados por terceiros com objetivo de extorsão de dinheiro dos pais, para obter delações, por vingança, ou por qualquer outro motivo;
- detenção ilegal temporária: aplica-se aos casos de detenção de crianças ou adolescentes por particulares (em lojas, supermercados, delegacias etc.);
- prisão ilegal: trata-se de detenção feita por autoridades policiais sem autorização judicial;
- tráfico de crianças: aplica-se aos casos de roubo de crianças, seja para si mesmo, seja para vendê-las através de contratos ilegais de adoção, para negociar seus órgãos ou para exploração sexual ou de seu trabalho.

Violência Física

Faz-se referência, aqui, aos atos praticados por terceiros que violem a integridade física de crianças e adolescentes (art. 17), tais como:

- violência física: agressão ao corpo da criança ou adolescente com tapas, espancamentos, queimaduras, fraturas, cortes ou qualquer outra ação que provoque dor ou lesões corporais;
- agressões com objetos contundentes;
- recusa e impedimento de alimentação como forma de punição;
- exercício de tortura.

Violência Psicológica

Traduz-se em atos que resultam em dano à saúde mental da criança e do adolescente, ferindo sua integridade psíquica.

Neste caso, encontram-se (art. 18):

- ameaças de morte ou de agressões;
- humilhação pública e privada, em que crianças e adolescentes são alvos de vexames, castigos públicos, xingamentos e outras atitudes;
- tortura psicológica, infundindo medo à criança ou adolescente, ameaçando-o de confinamento, impedindo brincadeiras, isolando-o etc.;
- exposição indevida da imagem da criança ou adolescente, através de fotos e jornais; e uso não autorizado de fotografias para fins comerciais, ideológicos ou políticos.

Violência Sexual

São atos que violam a integridade física, moral ou psicológica da criança ou adolescente, com finalidade sexual (art. 17).

- sedução: aliciamento de criança ou adolescente para prática de ato sexual;
- abusos sexuais de qualquer espécie: manipulação, constrangimentos, indução à participação em boates e shows eróticos, fotografias pornográficas, entre outros. Aplica-se ainda aos casos em que a criança ou adolescente sofre constrangimentos de natureza erótico-sexual em troca de promessas de trabalho ou benefícios;

- **estupro:** ato sexual praticado à revelia do sujeito, acompanhado ou não de outras agressões físicas como espancamento, tortura e mutilação.

Discriminação

Expressa-se por atos, impedimentos ou omissões praticados contra crianças e adolescentes, fundamentados em preconceitos raciais, sexuais, religiosos, políticos, físicos e sociais (art. 18).

Tais violações, relacionadas a seguir, podem se dar nos mais variados locais, em situações familiares, escolares, profissionais e de lazer, entre outras:

- **impedimento de acesso a bens materiais em caso de herança ou sucessão:** ocorre quando, por razões de discriminação (crianças deficientes, adotadas etc.), impede-se o acesso da criança ou adolescente a direitos sucessórios;
- **humilhações e diferenças intra-familiares:** aplica-se aos casos em que há tratamento diferenciado dos filhos, com prejuízo de alguns deles (impedimento de ir à escola, atribuição de serviços domésticos pesados a crianças pequenas, entre outras);
- **isolamento ou tratamento desigual na família ou na comunidade;**
- **impedimento à criança de freqüentar lugares públicos, como parques, cinemas, clubes, festas, em razão de qualquer tipo de discriminação (cor, situação social, deficiência, entre outras);**
- **impedimento de acesso à educação:** recusa à matrícula em razão de qualquer tipo de discriminação;
- **impedimento de acesso à saúde por qualquer tipo de discriminação;**
- **uso de critérios discriminatórios no acesso da criança ou adolescente à profissionalização;**
- **discriminação de cunho político e/ou de cunho religioso;**
- **incitamento, junto à população, contra crianças e adolescentes, seja através de propagandas, discursos, reportagens e outros meios, com o intuito de qualquer tipo de discriminação e agressão;**
- **discriminação de criança ou adolescente, em qualquer situação, por pertencer ou ter pertencido a entidades de assistência, não lhe dando emprego, não permitindo que frequente lugares públicos, não o aceitando em escolas etc.**

Práticas Institucionais Irregulares

São ações, omissões ou impedimentos praticados contra crianças ou adolescentes por entidades que as têm sob guarda, tutela ou abrigo ou que lhes prestam assistência (art. 17, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII). Neste caso, enquadram-se as violações à liberdade, ao respeito e à dignidade que ocorram no espaço das instituições e que impeçam o exercício dos direitos assegurados pelo Estatuto, tais como:

- **desrespeito à opinião da criança e do adoles-**

cente: repressão às crianças e adolescentes de se expressarem sobre qualquer assunto de seu interesse, ironizando-os, humilhando-os ou mesmo proibindo-os de se expressarem;

- **impedimento de acesso à família, à comunidade, à Justiça e aos meios de comunicação:** impedimento de crianças ou adolescentes de terem seus direitos de convivência familiar e comunitária exercidos e, ainda, especificamente, o seu direito de acesso à Justiça, garantido pelo Estatuto;
- **ausência ou precariedade de condições de saneamento, habitação e segurança nas instituições;**
- **ausência ou precariedade de condições de alimentação, vestuário, lazer e demais atividades culturais;**
- **proibição de crianças e adolescentes de possuir e ter sob a própria guarda objetos particulares;**
- **restrição dos direitos garantidos e não embargados judicialmente:** restrição da liberdade de ir à escola, frequentar lugares públicos, escrever e receber cartas, ou falar com quem quiser sem autorização judicial;
- **omissão de informações aos adolescentes sobre sua situação processual e outras da mesma importância;**
- **inadequação de locais que recebam crianças ou adolescentes, seja para abrigo, internação, assistência ou, ainda, em situação transitória de apreensão.**

Atos atentatórios ao Exercício da Cidadania

São entendidos como as ações ou omissões, prioritariamente de responsabilidade do Estado ou da sociedade, que contrariem os direitos garantidos por Lei. Neste caso, encontram-se as seguintes violações:

- **omissão ou descaso das autoridades na apuração de queixas sobre desaparecimento, seqüestro, assassinato de crianças e adolescentes, não procedendo às investigações e inquéritos necessários;**
- **não cumprimento dos direitos assegurados de acesso à Justiça;**
- **impedimento do acesso a documentos de identificação;**
- **aliciamento de crianças e adolescentes para atividades ilícitas ou de risco pessoal ou moral (prostituição, envolvimento com drogas, mendicância);**
- **recusa de auxílio, refúgio ou orientação;**
- **incitamento à permanência de crianças e adolescentes em locais proibidos por Lei ou que ofereçam risco físico, moral ou psíquico.**

DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Este direito desdobra-se em vários artigos, a saber:

Art. 19 - "Toda criança ou adolescente tem direito a ser ado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes".

Com relação a este direito, considera-se, em primeiro lugar, a família como o ambiente normal e natural de se situar a educação, a socialização e, também, o ambiente em que o ser humano em desenvolvimento encontra proteção. É fundamental que os recursos públicos cheguem de forma adequada aos membros da família, para que esta tenha condições de alimentar, proteger e educar os filhos. É o que garante o artigo 23 do Estatuto, quando afirma que "a falta de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder".

Art. 20 - "Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação".

Tais direitos iguais vêm substituir um longo caminho discriminatório, expresso por denominações como "filho ulterino", "bastardo", "natural".

Art. 21 - "O pátrio poder será exercido em igualdade de condições pelo pai e pela mãe, na forma do que dispuser a legislação civil, assegurado a qualquer deles o direito, em caso de discordância, recorrer à autoridade judiciária competente para solucionar a divergência".

Este direito referenda o artigo 226 parágrafo 5º da Constituição Federal, não se podendo esquecer que há um número significativo, atualmente, de famílias chefiadas por mulheres.

Art. 22 - "Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais".

Este artigo define os deveres dos pais para com os filhos menores, ligados aos direitos fundamentais. Neste sentido, remete à sociedade o dever de pressionar o Estado a desenvolver projetos que garantam as possibilidades de este item ser cumprido, atribuindo-lhe a responsabilidade de garantir as condições mínimas de atendimento básico.

Art. 23 - "A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder".

Parágrafo único - "Não existindo outro motivo que por isso autorize a medida, a criança ou adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio". Com todas as letras, este artigo estabelece que a pobreza não poderá servir de argumento para a perda ou suspensão do pátrio poder. Acaba-se, assim, com o antigo regime de penalização da pobreza, que era aplicado pelo revogado Código de Menores (nos casos de situação irregular). Hoje, deve-se entender que onde existe uma família carente de recursos materiais, o Estado e a sociedade, sem dúvida, é que se encontram em situação irregular.

Para as medidas de perda ou suspensão do pátrio poder (art. 24), reservam-se as situações em que a ação ou omissão dos pais se deve a outras causas, além da pobreza.

É necessário reconhecer que há situações em que a permanência da criança ou adolescente sob a guarda dos pais significa risco, como nos casos de maus-tratos, abuso sexual, uso e exploração para obter vantagens, entre outros. Não é demais lembrar que tais situações ocorrem em todas as classes sociais, embora seja do senso comum associá-las à pobreza.

A legislação avança na definição dos requisitos para os procedimentos de guarda, adoção e tutela, sendo que estes atos são exclusivos do Poder Judiciário, cabendo ao Conselho Tutelar o encaminhamento às instâncias próprias — Poder Judiciário/Ministério Público.

O direito à convivência familiar e comunitária merece uma atenção especial quando forem identificadas as violações ou queixas a este respeito. As condições sócio-econômicas da população devem ser consideradas como um dos fatores para a análise dos casos apresentados.

São relacionadas, a seguir, as principais violações com relação a este item:

Ausência de Convívio Familiar

Ocorre quando há privação do convívio familiar, sem fundamento legal. Neste caso encontram-se ações ou atos de responsabilidade dos pais ou de agências oficiais (artigos 22 e 23):

- abandono por pais e/ou responsáveis;
- expulsão de casa por pais e/ou responsáveis;
- impedimento de acesso a um dos pais, aos dois pais ou a irmão;
- privação da convivência com os pais ou responsáveis devido à perda do pátrio poder por razões materiais (quando a criança ou adolescente é retirado de sua família somente por situação de pobreza);
- devolução de crianças ou adolescentes adotados;
- internação sem fundamento legal (quando se internam crianças por razões outras que não as previstas no Estatuto).

Ausência de Condições Materiais para Convívio Familiar

Ocorre quando a convivência familiar é prejudicada ou impedida por ações ou omissões por parte de agentes sociais ou familiares:

- não pagamento de pensão alimentícia;
- falta de moradia;
- falta de condições de sobrevivência em razão de miséria, doença ou desemprego.

Inadequação do Convívio Familiar

Refere-se aos casos em que, na esfera familiar, são cometidos atos atentatórios à vida, à segurança, à saúde física e mental das crianças e adolescentes (art. 19), tais como:

- **prisão domiciliar:** crianças ou adolescentes são presos em casa, de forma violenta (amarrados, ocorrentados) ou não;
- **confinamento:** crianças ou adolescentes são impedidos de sair, brincar ou ir à escola, ficando isolados ou em entidades de atendimento, por ordem dos pais e/ou responsáveis;
- **seqüestro por um dos cônjuges:** ocorre quando um dos pais retira a criança ou adolescente de casa, contra sua vontade e sem autorização legal;
- **confinamento de deficientes físicos ou mentais:** ocorre quando deficientes são mantidos em situação de prisão domiciliar ou em entidades;
- **violência física:** atos contra a saúde física da criança ou adolescente;
- **violência psicológica:** atos que trazem danos à saúde mental da criança ou adolescente;
- **abuso sexual por parte de membros da família:** utilização de crianças ou adolescentes com finalidade sexual pela família;
- **convivência com dependentes de drogas, álcool ou outras substâncias químicas;**
- **utilização de crianças ou adolescentes por pais, parentes ou responsáveis, na mendicância, prostituição ou tráfico de drogas.**

Ausência de Infra-Estrutura

Constitui-se em ações ou omissões do Estado e da sociedade que prejudicam o convívio familiar ou comunitário, tais como:

- **inexistência de abrigos temporários para crianças e adolescentes;**
- **falta de atendimento especializado, em locais comunitários, para portadores de deficiência;**
- **internação de portadores de deficiência em locais inadequados ou isolados;**
- **internação de adolescentes em presídios de adultos;**
- **ausência de assistência integral aos filhos de presidiários, em termo de saúde, educação, respeito e convivência.**

Atos atentatórios ao Exercício da Cidadania

São entendidos como ações ou omissões de responsabilidade dos pais ou responsáveis, do Estado ou da sociedade, que contrariam os direitos garantidos por Lei. Neste caso, podem ser verificadas as seguintes violações (art. 20):

- não registro do nascimento;
- negação de filiação por parte de um dos pais;
- indefinição de paternidade (recusa, por parte do pai, a fazer teste de paternidade);
- desrespeito à opção ou vontade da criança ou adolescente em situação de guarda, adoção ou tutela;
- desrespeito à legislação brasileira quando da adoção internacional (por estrangeiros);
- impedimento de contato de pais presidiários com os filhos;

- não reconhecimento de direitos sucessórios de crianças e adolescentes adotados.

DIREITO À EDUCAÇÃO, À CULTURA, AO ESPORTE E AO LAZER

A Constituição Federal e o Estatuto estabelecem o direito da criança e do adolescente à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; os programas e ações que têm por objetivo a vigência do direito são de responsabilidade do poder público e implicam a execução e o desenvolvimento de ações especificadas nos diversos artigos do Estatuto que regulam essa questão.

O direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer implica a garantia de acesso em sentido amplo, assim como o respeito a todas as garantias específicas asseguradas pelo Estatuto. Isso significa que o não cumprimento de quaisquer dos dispositivos referentes à educação, cultura, esporte e lazer equivale a uma violação de direito, e como tal deve ser tratado. As violações mais frequentes a este direito podem ser agrupadas em seis indicadores, descritos a seguir.

Impedimento de Acesso à Educação

Neste grupo incluem-se todas as ações ou omissões que tenham por efeito o impedimento do acesso da criança ou adolescente ao equipamento escolar. Cada um dos seis itens previstos no grupo deriva dos artigos do Estatuto. Assim, deve-se anotar:

- **falta de escola:** quando não existe escola pública disponível para que a criança ou o adolescente frequente o 1º Grau, seja em caráter regular (para crianças de 7 a 14 anos) seja em caráter supletivo (para adolescentes de 14 a 18 anos) — (art. 54 - I e art. 53 - V);
- **falta de vagas:** quando existe escola pública de 1º Grau, com ensino regular ou supletivo, porém a criança ou o adolescente não pode frequentá-la pois o número de vagas é insuficiente (art. 54 - I e art. 53 - VI);
- **falta de oferta de ensino noturno regular para o adolescente trabalhador:** quando o adolescente de 14 a 18 anos, que comprova sua condição de trabalhador, não consegue matricular-se em curso noturno de 1º Grau, seja por falta de cursos noturnos, seja por falta de vagas;
- **incompatibilidade do calendário escolar com as atividades sócio-econômicas locais:** refere-se àquelas situações em que o aluno de 1º Grau vê-se impedido de frequentar o ensino em razão de sua inserção em atividades econômicas que exigem dedicação sazonal, às quais o calendário escolar não se adequa; essas situações são predominantes na zona rural (LDB art. 11, § 2º - Parecer CFE 1873/75-CE);
- **inexistência de ensino fundamental completo:** refere-se às situações em que existe oferta de ensino de 1º Grau, porém esta não atinge todas as séries; a falta de turmas em qualquer série acarreta o afastamento do aluno, desatende seu direito

e deve ser registrada, portanto, como violação (art. 54 - I).

Impedimento de Permanência no Sistema Educacional

Neste grupo incluem-se as violações de direitos praticadas no interior da escola; ou seja, são violações dirigidas a crianças ou adolescentes já matriculados na rede escolar, e constituem-se em ações ou omissões que provocam abandono ou exclusão da rede escolar.

- **punições abusivas:** refere-se a situações que caracterizam punição constante/abusiva e injustificada ao aluno, caracterizando ação discriminatória e desrespeitosa aos valores da criança ou adolescente (art. 53 - I e art. 58);
- **critérios avaliativos discriminatórios:** diz respeito às situações nas quais a criança ou o adolescente é avaliado com base em critérios que configuram discriminação, colocando em risco sua permanência na escola;
- **expulsão indevida:** ocorre quando a criança ou o adolescente é expulso da escola sem razão justificada, caracterizando desrespeito ao seu direito de cursar o ensino público (art. 54 - I);
- **constrangimento de qualquer espécie:** refere-se às situações em que a escola exige pagamento de taxas de qualquer espécie, material ou uniforme — o que por si só caracteriza descumprimento ao estabelecido na Lei — e, quando não atendida pelo aluno, submete-o a constrangimentos (tais como impedimento de acesso às aulas ou de realização de provas).

Ausência ou Impedimento de Acesso à Creche ou Escola

Neste grupo incluem-se todas as ações ou omissões que provoquem o impedimento da frequência da criança à creche ou à pré-escola ou que gerem sua expulsão; as ações dizem respeito a crianças entre 0 a 6 anos, de idade para a qual a Lei assegura esse direito. Tais violações estão:

- **falta de creche ou pré-escola:** trata-se dos casos em que não existe creche ou pré-escola instalada pelo poder público para atender às crianças de 0 a 6 anos cujos pais ou responsáveis queiram matriculá-las (art. 54 - IV);
- **falta de vagas em creche ou pré-escola:** trata-se dos casos em que existe a creche ou a pré-escola pública, porém a criança não pode frequentá-la por falta de vagas;
- **não cumprimento, por parte das empresas, da obrigatoriedade da creche (instalações ou auxílio):** ocorre quando a empresa, pública ou privada, não atende aos direitos dos pais ou responsáveis de matricular seus filhos de 0 a 6 anos em creche ou pré-escola, seja por não oferecer instalações na própria empresa, seja por não subsidiar a matrícula em estabelecimentos privados (art. 54 - IV; Constituição Federal, artigo 7º -

XXV);

- **falta de equipe especializada para atendimento a criança de 0 a 6 anos:** o direito de acesso à creche implica a necessidade de oferta de espaço físico, assim como de serviços especializados através dos quais o poder público possa assegurar o direito de crianças de 0 a 6 anos. A falta de equipe especializada, especialmente para atender a essa faixa etária, pode conduzir a vários problemas, comprometendo o direito da criança;
- **distância física entre empresa e casa/creche:** a oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos implica a necessidade de que este serviço seja próximo à residência ou ao trabalho dos pais ou responsável; a distância excessiva constitui, na prática, a violação do direito;
- **distância física entre empresa e casa/pré-escola:** a pré-escola deve, do mesmo modo, localizar-se próximo ao trabalho ou à residência dos pais ou responsável pela criança de 4 a 6 anos.

Ausência de Condições Educacionais Adequadas

Neste grupo incluem-se as violações de direitos de crianças e adolescentes que acarretam abandono escolar, impeçam o acesso à escola ou tragam prejuízos à aprendizagem. O conjunto de fatores de que trata esse grupo diz respeito aos direitos assegurados pelo Estatuto que visam facilitar o desempenho escolar do aluno:

- **falta de merenda escolar:** diz respeito à falta de oferta de merenda escolar para alunos de 1º Grau; devem ser registradas, aqui, tanto a falta permanente da merenda escolar como sua oferta descontínua (art. 54 - VII);
- **professores despreparados:** trata-se das situações em que a criança ou o adolescente cursando o 1º Grau tem seu desempenho escolar prejudicado em razão do despreparo dos professores; o registro, neste caso, deve apresentar razões que comprovem tal despreparo;
- **falta de segurança nas escolas:** trata-se das situações em que a criança ou o adolescente, matriculado em escola de 1º Grau, tem sua permanência ou acesso à escola prejudicado pela falta de condições de segurança no interior do estabelecimento ou nas imediações deste;
- **ausência de serviços especializados:** a oferta de serviços especializados na escola de 1º Grau é direito assegurado aos portadores de deficiência, em particular, e aos alunos de modo geral, segundo a capacidade de cada um. Aos deficientes deve ser oferecido ensino especializado; aos demais deve ser aberto o acesso a atividades que atendam suas características especiais (art. 54 - III - V);
- **alto índice de repetência;**
- **falta de informação aos pais sobre frequência do aluno às aulas:** o Estatuto assegura aos pais o direito à ciência do processo pedagógico, o que implica informá-los particularmente sobre a situação de seus filhos; considerando-se que a fre-

quência é a base do aproveitamento no processo pedagógico, os pais devem ser os primeiros a ser informados sobre as faltas de seus filhos, independentemente das outras medidas a cargo da escola (art. 53 - Parágrafo único);

- **interrupções sistemáticas do processo de ensino:** a falta de regularidade no processo de ensino (por ausência de professores, impossibilidade de acesso à escola ou interrupções do calendário escolar) constitui violação ao direito da criança ou adolescente de freqüentar o 1º Grau (art. 54 - I);
- **falta de material didático:** a oferta de material didático ao aluno de 1º Grau que não possa adquiri-lo é obrigação do poder público e direito do aluno; sua falta, portanto, constitui violação de direito (art. 54 - VII);
- **condições insalubres dos estabelecimentos escolares:** a salubridade das instalações físicas da escola é condição necessária para que o aluno a freqüente. Assim, devem ser registradas todas as situações que coloquem em risco sua saúde no interior da escola;
- **impedimento de acesso aos critérios avaliativos:** neste caso, devem ser registradas todas as situações que constituam obstáculo ao acesso do aluno aos critérios de avaliação adotados pela escola ou pelo professor (art. 53 - III).

Ausência ou Impedimento de Uso de Equipamento de Cultura, Esporte e Lazer

Neste grupo incluem-se todas as violações do direito da criança ou adolescente ao acesso e utilização de programas e equipamentos de cultura, esporte e lazer, os quais devem ser assegurados pelo poder público;

- **ausência de equipamentos e programas de esporte, cultura e lazer:** trata-se de falta de equipamentos ou atividades aos quais a criança ou o adolescente queira vincular-se e para os quais o poder público não destina recursos ou espaço físico (art. 59);
- **falta de manutenção dos equipamentos existentes:** diz respeito às situações em que o equipamento existe, mas, em razão de sua não manutenção, por falta de investimento, a criança ou o adolescente fica impossibilitado de usá-lo (art. 59);
- **falta de segurança nos locais destinados a atividades culturais de esporte e de lazer:** refere-se às situações nas quais existem espaço e equipamento em boas condições de uso, porém a permanência da criança ou do adolescente oferece riscos à sua integridade física, por falta de segurança no local (art. 59);
- **impedimento do uso de equipamentos e espaço de lazer:** neste caso, o equipamento existe, está em bom estado, o local oferece segurança, porém outros fatores constituem obstáculos à permanência da criança ou do adolescente, tais

como preconceitos ou qualquer tipo de discriminação (condição de cor, classe etc. - art. 59.)

Atos Atentatórios ao Exercício da Cidadania

Neste grupo, incluem-se as violações das condições gerais que permitem o exercício dos direitos assegurados:

- **ausência ou impedimento de acesso a meios de transporte:** refere-se às dificuldades de transporte que impedem o aluno (criança ou adolescente) de ter acesso à escola de 1º Grau (art. 54 - VII);
- **impedimento de acesso à escola:** trata-se de fator de qualquer ordem que impeça o aluno de 1º Grau de ter acesso à escola;
- **restrição ao direito de organização e participação em entidades estudantis:** trata-se dos obstáculos de qualquer ordem que restrinjam ou impeçam o aluno de organizar entidades representativas ou de participar delas (art. 53 - IV);
- **não comunicação ao Conselho Tutelar de situações de maus-tratos, excesso de faltas injustificadas, evasão escolar ou elevado índice de repetência:** o estabelecimento de ensino é obrigado por Lei a informar ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos e elevados índices de repetência, assim que os constate; incluem-se aqui também os casos de faltas reiteradas e de evasão escolar. A não comunicação desses casos constitui violação do direito (art. 56);
- **impedimento legal de garantias educacionais a crianças indígenas:** nesse caso devem ser registradas as violações dos direitos de crianças e adolescentes indígenas à educação, cultura, esporte e lazer.

DO DIREITO À PROFISSIONALIZAÇÃO E À PROTEÇÃO NO TRABALHO

O artigo 60 do Estatuto estabelece que: "É proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz".

- o trabalho prematuro é proibido porque compromete o desenvolvimento físico e psíquico da criança, além de prejudicar as atividades escolares;
- ao adolescente em idade de 12 a 14 anos a Lei faculta a condição de aprendiz, que visa assegurar a profissionalização no trabalho, entendida como um processo educacional coerente capaz de possibilitar o conhecimento técnico-prático de um ofício;
- a profissionalização e a proteção no trabalho é um direito que não pode ser confundido com a colocação de adolescentes no mercado de trabalho de forma aleatória ou sob pretexto de "aprendizagem";
- a caracterização da violação do direito à profissionalização e à proteção no trabalho pode ser verificada a partir dos itens abaixo, indicados de modo a permitir princípios determinados na Lei.

Exploração do Trabalho de Criança e Adolescente no Mercado Formal e Informal

A exploração no trabalho pode ser expressa por ações como: tirar proveito de atividades executadas por criança ou adolescente em regime familiar ou utilizá-lo como empregado comum na cidade ou no campo, sem que sejam respeitados os direitos trabalhistas e previdenciários assegurados por Lei. Algumas delas vêm relacionadas a seguir:

- **exploração no trabalho doméstico:** trata-se da utilização da mão-de-obra de criança ou adolescente na execução de trabalhos domésticos, sem garantias trabalhistas e previdenciárias;
- **não remuneração:** ocorre quando, após a utilização da mão-de-obra do adolescente, não se efetua o pagamento de seu salário;
- **remuneração inadequada:** ocorre quando o pagamento do trabalho é feito por qualquer outra forma diferente do salário (por exemplo, em troca de moradia, comida, ou com pagamento abaixo do previsto em Lei);
- **apropriação indevida do resultado do trabalho:** quando a remuneração, resultado do trabalho realizado por adolescente, é repassada diretamente aos pais, parentes ou estranhos;
- **exploração do trabalho por entidades assistenciais:** quando o resultado do trabalho executado por criança ou adolescente fica retido na entidade assistencial, a pretexto, por exemplo, de reposição de material de trabalho;
- **trabalho em regime de escravidão:** consiste na utilização da mão-de-obra de criança ou adolescente como propriedade privada, ou ainda, em sua submissão a trabalhos forçados, geralmente com ausência de remuneração ou remuneração inadequada (por exemplo, exploração nos canaviais, em fazendas etc.).

Condições Adversas de Trabalho

Trata-se de situações em que a criança ou adolescente encontra-se em processo peculiar de desenvolvimento, por conseguinte, o trabalho prematuro acarrete prejuízos ao seu desenvolvimento físico e psíquico (art. 67 II, III).

- **exposição a acidentes de trabalho:** diz respeito às atividades que exponham o adolescente a riscos de vida, em contato com máquinas perigosas (serras elétricas, solda, uso de andaimes) e manuseio de substâncias nocivas à saúde (produtos químicos como mercúrio, radioatividade, entre outros - art. 67 - I);
- **horário incompatível com a faixa etária e desenvolvimento físico:** a Lei estabelece que o adolescente empregado, aprendiz, em regime familiar de trabalho, aluno de escola técnica, assistido em entidade governamental ou não governamental, é proibido de executar trabalho noturno - (art. 67);
- **trabalho desprotegido de deficientes:** trata-se

do trabalho inadequado, prejudicial à saúde ou incompatível com as forças do adolescente deficiente. A desproteção caracteriza-se, também, pela existência de obstáculos arquitetônicos, falta de remuneração ou por qualquer outro fator de caráter exploratório ou discriminatório.

Inobservância da Legislação Trabalhista

Trata-se de ações ou omissões que ferem os direitos trabalhistas garantidos por Lei.

- **negação da carteira de trabalho assinada:** falta de registro do empregador na Carteira de Trabalho Profissional;
- **violação dos direitos previdenciários e trabalhistas:** trata-se dos casos em que o empregador não realiza o pagamento dos encargos sociais e trabalhistas estabelecidos por Lei (por exemplo: não recolhimento do FGTS, não pagamento de férias e do 13º salário);
- **trabalho perigoso, insalubre ou penoso:** diz respeito a atividades que exponham o adolescente a agentes nocivos à saúde ou a riscos (por exemplo, contato com energia elétrica de alta tensão, inflamáveis ou explosivos e, ainda, atividades que exigem força muscular superior à capacidade física do adolescente);
- **coação ao trabalho noturno:** ocorre quando se obriga o adolescente, para ingresso ou permanência no trabalho, a cumprir tarefas no horário noturno compreendido entre as vinte e duas horas de um dia e as cinco horas do dia seguinte;
- **extensão da jornada do trabalho:** quando ao adolescente trabalhador ou aprendiz é imposto um aumento da carga horária estabelecida na Lei;
- **trabalho em horário ou local que impeça a freqüência à escola:** quando o local ou a carga horária do trabalho do adolescente não permite seu acesso à escola (jornada de trabalho extensa, falta de transporte etc.);
- **inadequação da atividade à idade:** quando o trabalho é realizado em local prejudicial à sua formação e desenvolvimento físico, psíquico, moral e social.

O que são as redes?

Rede: uma estrutura alternativa de organização

*Francisco Whitaker

Introdução

Quando pessoas ou entidades se associam para realizar determinado objetivo, elas precisam se organizar. A estrutura de organização mais usualmente adotada é a piramidal.

Outra estrutura de organização vem sendo no entanto cada vez mais experimentada, especialmente nos países do Primeiro Mundo: a estrutura horizontal em rede.

O autor do artigo participou, na França, de 1975 a 1981, de uma experiência desse tipo, as Jornadas Internacionais por uma Sociedade superando as dominações, projeto da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB que interligou participantes de mais de 90 países. Foi a época em que essa proposta organizativa começou a se espalhar pela Europa e Estados Unidos. No Brasil ele viveu uma nova experiência importante de rede, a partir de 1985, com o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte: mais de 12 milhões de assinaturas chegaram a Brasília, nas Emendas Populares. Esse processo continuou na elaboração das constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais. Atualmente várias outras redes vem se implantando entre nós: cristãos de Classe média, Universidade Mútua, Rede de Reflexão Política Livre - Repolítica.

O presente texto apresenta as características principais dessa proposta de organização, como subsídio para o aprofundamento da reflexão e do debate em torno da mesma.

Redes e pirâmides

Uma estrutura em pirâmide corresponde ao que seu próprio nome indica: as pessoas ou entidades se organizam em níveis hierárquicos, que se superpõem, cada nível compreendendo menos integrantes do que o nível que lhe é inferior. O conjunto se afunila a partir de uma base que pode ser mais ou menos ampla, para chegar a um topo no qual pode se encontrar um único integrante - o "chefe". A comunicação entre integrantes de diferentes níveis se faz de cima para baixo ou de baixo para cima, através dos níveis intermediários àqueles que se comunicam.

Esse tipo de organização é mais usual por causa da influência da cultura e dos modos de agir dominantes. Imita-se, quase naturalmente, a estruturação piramidal da riqueza e do poder na sociedade em que vivemos. Além disso, no confronto ou negociação entre organizações colocam-se sempre, frente a frente, seus responsáveis ou dirigentes, ou seja, os topos das respectivas pirâmides - numa perspectiva de poder versus contra-poder. Todos se vêem, portanto, praticamente obrigados a assim se estruturar.

Uma estrutura em rede - que é uma alternativa à estrutura piramidal - corresponde também ao que seu próprio nome indica: seus integrantes se ligam horizontalmente a todos os demais, diretamente ou através dos que os cercam. O conjunto resultante é como uma malha de múltiplos fios, que pode se espalhar indefinidamente para todos os lados, sem que nenhum dos seus nós possa ser considerado principal ou central, nem representante dos demais. Não há um "chefe", o que há é uma vontade coletiva de realizar determinado objetivo.

Se a estrutura em pirâmide é mais difundida nas organizações sociais – pelo menos em nossa cultura ocidental - as redes encontram seu apoio na observação das estruturas da natureza, em geral horizontais. Na biologia se constata, por exemplo, que as bactérias se multiplicam em rede, e podem ter um poder destruidor fatal.

Redes versus pirâmides?

Embora as redes muitas vezes surjam como reação a problemas que se criam com as pirâmides, elas não pretendem necessariamente substituir ou se contrapor às estruturas piramidais. Há situações em que somente estas parecem ser possíveis ou desejáveis. Em outras, a estrutura em rede pode ser mais favorável à realização dos objetivos perseguidos. E há ainda situações em que o melhor seria exatamente a combinação de ambas as estruturas.

Este parece ser o caso em ações políticas, inclusive nos próprios partidos políticos, tradicionalmente piramidais. Uma pirâmide partidária cortada por diferentes tipos de redes pode receber por meio delas uma ventilação que descongelará tendências à cristalização de propostas, iniciativas e máquinas burocráticas. Ao mesmo tempo, como as redes são necessariamente abertas horizontalmente, através delas se pode desbloquear e ampliar cada vez mais a entrada de novos participantes na ação partidária e no próprio partido.

Concentração e desconcentração

O que a organização piramidal superpõe, de fato, são níveis de poder de decisão, e com ele a responsabilidade pela realização dos objetivos perseguidos. Esse poder e essa responsabilidade vão se concentrando, da base da pirâmide ao seu topo, passando por tantas instâncias intermediárias quanto o tamanho da organização o exigir, de modo inversamente proporcional ao número dos que se encontram em cada nível: na base muitos, com pouco poder e menos responsabilidade, no topo poucos, com muito poder e muita responsabilidade.

Na estrutura organizacional em rede – horizontal – todos têm o mesmo poder de decisão, porque decidem somente sobre sua própria ação e não sobre a dos outros. Não há dirigentes nem dirigidos, ou os que mandam mais e os que mandam menos. E todos têm o mesmo nível de responsabilidade – que se transforma em co-responsabilidade – na realização dos objetivos da rede.

Informação e poder

Os elos básicos – os fios – que dão consistência a uma rede são as informações que transitam pelos canais que interligam seus integrantes. Inclusive podem se organizar redes com o único objetivo de intercâmbio de informações.

Informação é poder. Nas pirâmides, o poder se concentra, por isso também a informação, que se esconde ou se guarda para ser usada no momento oportuno, com vistas a se acumular e se concentrar mais poder. Nas redes, o poder se desconcentra, por isso também a informação, que se distribui e se divulga para que todos tenham acesso ao poder que sua posse representa.

Como as redes não comportam centros ou níveis diferentes de poder, a livre circulação de informações – a livre intercomunicação horizontal – torna-se assim uma exigência essencial para o bom funcionamento de uma rede. Todos os seus membros têm que ter acesso a todas as informações que nela circulem, pelos canais que os interliguem. Não podem existir circuitos únicos ou reservados, para que canais que eventualmente se bloqueiem não impeçam que a circulação da informação se faça, livre e múltipla.

Numa pirâmide, a informação circula verticalmente, por canais previamente determinados, de baixo para cima, para orientar decisões, ou de cima para baixo, sob a forma de ordens ou orientações. É fundamental respeitar esses canais, porque curtos-circuitos podem prejudicar o funcionamento do conjunto. Mas se a circulação de baixo para cima se bloquear em alguma instância intermediária, os dirigentes correm o risco de deixar de tomar conhecimento de informações de que só a base dispõe, ou de propostas que esta queira fazer chegar aos seus dirigentes. O inverso pode também ocorrer, impedindo que a base venha a receber informações que a cúpula pretendeu lhe transmitir, ou mesmo suas ordens e orientações.

Disciplina e comando

Quanto mais a realização dos objetivos de uma organização depende da ação disciplinada de todos que a integram, mais se tende a organizá-la em pirâmide, com seus níveis superiores comandando e controlando a ação dos inferiores.

Quando a realização de um objetivo depende menos da disciplina dos que dela participam do que do engajamento consciente de todos na ação, menos cabe comandar e controlar o que os outros fazem ou deixam de fazer: tem que se contar é com a lealdade de cada um para com todos, baseada na corresponsabilidade e na capacidade de iniciativa de cada um, e a organização pode ser feita numa estrutura em rede, horizontal.

Um paralelo com a ação militar pode ser elucidativo: os exércitos convencionais são necessariamente e rigidamente piramidais; os corpos guerrilheiros tendem a se horizontalizar, em rede.

Representação e delegação de poder

Uma estrutura piramidal se baseia na possibilidade de representação: cada nível da pirâmide se faz representar pelos que se encontram no nível que lhe é superior. Delega-se o poder – e com ele parte da responsabilidade – de baixo para cima. A mesma delegação pode ser devolvida de cima para baixo, instância por instância, na organização da ação com vistas à sua execução.

Numa estrutura horizontal não existe representação. Cada membro da organização é autônomo em sua ação, mas responsável pelos seus efeitos na realização dos objetivos do conjunto. Se há delegações de poder, por acordo entre os que o delegam e os que o recebem, não se estabelecem níveis mas sim tipos diferentes de responsabilidade, com vistas à realização dos objetivos perseguidos.

Democracia

O caráter mais ou menos democrático de uma organização piramidal depende do modo como são escolhidos seus dirigentes: por designação de cima para baixo ou por eleição de baixo para cima. No caso de eleição, depende de como se apresentam as candidaturas, quem pode se candidatar, se a eleição é direta ou indireta, quem vota, qual o tempo de mandato, como se faz a renovação e como se pode destituir um responsável ou dirigente.

Numa organização horizontal essas questões não se colocam. Seu caráter mais ou menos democrático se mede pela sua abertura à entrada de novos membros, assim como à possibilidade de cada membro se desligar quando o considerar conveniente, sem que isso seja considerado um abandono nem uma traição.

O funcionamento mais ou menos democrático de uma organização piramidal depende da freqüência e do modo como seus dirigentes informam e consultam as bases, do caráter mais ou

menos verdadeiro dessas consultas, do respeito que esses dirigentes têm pelas opções das bases, dos meios de que estas dispõem para fazer valer sua vontade junto aos seus dirigentes.

O funcionamento mais ou menos democrático de uma organização em rede é medido pela real liberdade de circulação de informações em seu interior e, portanto, pela inexistência de censuras, controles, hierarquizações ou manipulação nessa circulação.

Redes e informática

Pode-se dizer que as redes são estruturas que foram se tornando cada vez mais possíveis com o progresso tecnológico: do correio e telégrafo ao avião, ao rádio, ao telefone, ao fax e aos meios de comunicação de massa, o mundo se transformou numa imensa rede com cada vez menos barreiras à livre circulação de informações. As atuais possibilidades oferecidas pela informática – na rapidez da comunicação e na estocagem da informação – podem dar uma extrema eficácia a redes constituídas com objetivos específicos, assim como lhes assegurar efetivamente plena liberdade de circulação de informações.

Nesta perspectiva, as pirâmides podem ser consideradas como estruturas antiquadas, que a livre circulação de informações do mundo moderno tende a minar, inexoravelmente, ao permitir o rompimento de bloqueios antes considerados insuperáveis.

Riscos das pirâmides

As estruturas piramidais contêm, em sua própria lógica, dinâmicas perversas, que podem dificultar a realização de seus objetivos e inclusive destruí-las a partir de dentro delas mesmas.

Uma das principais é a luta pelo poder e a competição que se estabelece em seu interior para se "subir" na pirâmide, com todas as manipulações disso decorrentes. Quando os adversários ou inimigos de uma organização sabem se utilizar dessas dinâmicas para dividi-las, as lutas internas podem fragilizá-las e mesmo paralisar sua ação. Outra dinâmica perversa é o bloqueio – intencional ou não – da circulação de informações. Ele pode levar ao isolamento ou ao distanciamento dos dirigentes em relação às bases e vice-versa, ou à ineficácia das decisões da cúpula.

Nas estruturas horizontais em rede ninguém pode "subir" a um nível mais alto do que os demais, nem pretender concentrar ou esconder informações: a livre circulação de informações é a condição básica de existência das redes.

Mudanças culturais

Tanto as redes como as pirâmides funcionam melhor se entre seus membros se aprofunda a colaboração, a solidariedade, a ajuda mútua, a transparência e a corresponsabilidade.

Estas condições se desenvolvem no entanto mais facilmente em estruturas horizontais do que em estruturas piramidais. O exercício da liberdade, responsabilidade e democratização da informação, que a lógica das redes desenvolve, ajuda a mudar, nos seus participantes, os padrões de dominação, competição, autoritarismo e manipulação que a cultura dominante introjeta em cada um de nós. É uma prática nova que reeduca – embora essa reeducação possa ser um processo lento de superação dos hábitos, métodos e perspectivas que nos cercam de todos os lados, continuamente.

A própria noção de gratuidade e desinteresse pessoal, essencial para o desenvolvimento da solidariedade, ganha uma dimensão social mais realista: ela pode ser entendida numa

perspectiva de reciprocidade aberta, na troca de informações – que são poder – feita através da rede. As redes se contrapõem portanto à cultura do "guardar para si" e do "levar vantagem", ao permitir que, pela colocação em comum do que cada um dispõe, todos ganhem.

Quem se associa a uma rede para "subir" ou para instrumentalizá-la, com objetivos pessoais ou grupais, logo percebe que esse espaço não lhe será propício, porque ele não contém nenhum "poder" a ser tomado: o "poder" numa rede pertence a todos os seus integrantes. Ele é o "poder conjunto" de todos que a integram, e só é efetivamente poder exatamente se não se concentrar em nenhum membro em particular, ou seja, se todos os seus membros estiverem dispostos a "ceder" informação – poder - aos demais.

A combinação de redes e pirâmides na ação política pode portanto introduzir, nas pirâmides, por meio de militantes que participem de ambas as estruturas, um contra-veneno importante às dinâmicas perversas que tendem a deteriorar partidos e movimentos políticos.

Uma organização piramidal que pretendesse ser efetivamente democrática teria que ser como uma pirâmide invertida: o pequeno número daqueles que concentrassem maior poder o exerceriam como serviço, de baixo para cima, como uma raiz que alimentasse o número crescente daqueles que assumiriam plena e conscientemente a realização dos objetivos da organização.

Essa mudança radical de visão da organização piramidal só seria possível, no entanto, a partir das mudanças culturais induzidas pela prática das redes.

Tipos de redes

Uma rede pode interligar tanto unicamente pessoas, como unicamente entidades, como pessoas e entidades. As pessoas e/ou entidades interligadas numa rede podem ser do mesmo tipo ou inteiramente heterogêneas. Tudo depende tão somente dos objetivos que a rede se propõe alcançar.

As redes podem ser também de diferentes tamanhos – de uma equipe que trabalhe em rede a uma rede de bairro ou de sala de aula, até uma rede internacional. Podem existir igualmente redes de redes. E dentro de uma rede podem se formar sub redes, com objetivos específicos.

A interligação em rede, de pessoas e/ou entidades, se estabelece a partir da identificação de objetivos comuns e/ou complementares cuja realização melhor se assegurará com a formação da rede.

Esses objetivos podem ser:

- a circulação de informações, base comum do funcionamento de todo e qualquer tipo de rede;
- a formação de seus membros;
- a criação de laços de solidariedade entre os membros;
- a realização de ações em conjunto.

Quando se propõe, numa rede, uma ação conjunta, esta não precisará ser necessariamente assumida por todos os seus integrantes, mas somente por aqueles que livre e autonomamente decidirem participar. Numa rede ninguém pode ser massa de manobra de ninguém.

Uma rede constituída somente para a circulação de informações ou para a formação de seus membros pode propiciar o aparecimento de ações de solidariedade ou de ações conjuntas não previstas em seus objetivos iniciais.

As ações conjuntas, por sua vez, poderão comportar a conjugação ou a articulação de atividades de tipo diferente, que se apoiem e se complementem, a partir das possibilidades específicas de cada um de seus integrantes. As ações políticas que combinem planejadamente diferentes tipos de ação podem ter uma força muito maior do que aquelas desenvolvidas através de um único tipo de atuação.

Participação

A participação dos que se integram a uma ação coletiva pode ser:

- livre e consciente, todos agindo como sujeitos;
- manipulada e controlada, em que os que a executam se sentem como sujeitos mas de fato não o são;
- imposta, em que os executores agem como objetos de uma decisão superior.

Numa organização piramidal, seus objetivos podem ser alcançados com a participação imposta, através da disciplina e do controle, ou mesmo da repressão sobre os que não obedeçam ou reajam às ordens. Há também organizações piramidais que consideram esses métodos anti-democráticos ou ineficazes, e preferem ganhar a adesão dos executores da ação através de diferentes tipos e técnicas de envolvimento, que conduzem a uma aparente livre participação.

Numa organização em rede só pode haver participação livre e consciente de seus membros. Se não existir esse tipo de participação, a rede não se consolida nem se mantém: tende a "laccar" e, pouco a pouco, a se desfazer. Ao contrário, se uma rede for "assumida" por um número crescente de seus membros, que coloquem a serviço da realização dos seus objetivos sua capacidade de iniciativa e de ação, ela se adensa e se fortalece cada vez mais. Uma rede não se move porque uma voz de comando a mobilizou: ela se move quando todos e cada um de seus membros começam, por decisão própria, a se mover. Uma rede é como um corpo: todos os seus membros a fazem funcionar, todos são a rede, nas suas ligações uns com os outros.

A participação assumida, livre e consciente dos que realizam uma ação coletiva – e isto vale para redes e para pirâmides – será tanto maior quanto mais forem preenchidas três condições básicas:

- que a realização do objetivo perseguido seja vital para quem participe da ação;
- que o objetivo só possa ser alcançado se houver efetiva participação;
- que seja aceito como legítimo, pelos participantes da ação, o poder dos que dirigem, comandam, coordenam ou servem os que agem.

Como se organizar em rede

Sem termos consciência exata disso, todos nós participamos de diferentes tipos de redes informais, nas quais entramos e saímos segundo as circunstâncias de nossas vidas.

Para se constituir uma rede formal, o primeiro passo será identificar claramente seu objetivo: o que visam os que assim querem se organizar. Se este objetivo for minimamente vital para estes

participantes, e só puder ser alcançado pela sua organização e participação, as condições básicas começam a ser preenchidas.

Em uma rede todos são iguais, todos têm iniciativa, todos são sujeitos de sua ação e co-responsáveis pela ação da rede, todos guardam sua liberdade. Mas pode haver uma distribuição de funções. Ora, a circulação de informações – a livre intercomunicação – é o elo básico das redes, como vimos. Mas ela não acontecerá de forma espontânea e desorganizada: ainda que necessária e vital, os integrantes de uma rede tem que saber a quem enviar informações e como as enviar, assim como a quem pedir informações e como pedi-las.

Uma rede supõe, portanto, algum tipo de serviço que facilite essa circulação, por exemplo, um secretariado ou um conjunto de secretariados interligados. Sua função de facilitadores da intercomunicação – e não de dirigentes, comandantes ou coordenadores da rede – não lhes dá no entanto o poder de controlar, esconder, hierarquizar, selecionar, censurar ou orientar a informação que deva circular.

Tais secretariados, que "servem" à rede, devem ter seu poder legitimado pelos seus participantes. Ou seja, têm que ser aceitos ou escolhidos e "sustentados" materialmente, direta ou indiretamente, por eles.

A circulação de informações supõe também algum tipo de suporte sistemático – escrito, gráfico, auditivo ou informatizado – que faça chegar a informação ao conjunto de participantes, no ritmo, frequência e modo estabelecido de comum acordo por eles. Todos têm que ter acesso livre a esse suporte e suas comunicações têm que ser por ele difundidas aos demais. Regras estabelecidas de comum acordo podem fixar limites quanto à dimensão, frequência e mesmo conteúdo das mensagens, para se adequarem aos meios disponíveis e aos objetivos da rede.

Se algum participante quiser fazer uma proposta de ação conjunta, esta deverá circular por toda a rede como qualquer outra mensagem. A organização da ação conjunta proposta caberá àqueles que a assumirem, sem que haja obrigatoriedade de participação dos demais. As informações sobre o andamento dessa organização e da própria ação constituem mensagens que circularão pela rede, como as demais, se seus organizadores quiseram comunicá-las aos demais.

Os participantes de uma rede podem se encontrar pessoalmente e se reunir sempre que o considerarem necessário ou possível – para debater questões ou mesmo simplesmente para festejar. Dependendo das dimensões da rede, tais encontros podem ser um elemento importante – e mesmo decisivo – de sua consolidação, pelas relações interpessoais de amizade que assim se estabelecem. Nenhuma reunião desse tipo pode ter, no entanto, caráter deliberativo para o conjunto de participantes de rede. Quaisquer deliberações só vinculam aqueles que as tenham assumido.

Uma rede está sempre aberta à entrada de novos membros que aceitem as regras de intercomunicação estabelecidas, ainda que as mesmas possam e devam ser revistas à medida que a rede vá realizando seus objetivos ou definindo novos objetivos. O auto-desligamento de qualquer de seus membros não deve, por outro lado, constituir problema, para que se assegure a plena liberdade de opção de cada um.

O DESAFIO DO TRABALHO EM REDE

TEMA: Criança e adolescente em Situação de Rua -
O Desafio do Trabalho em Rede

“Penso, pois que perante isto, só há uma saída: reinventar o Futuro, abrir novo horizonte de possibilidades, cartografando por alternativas radicais às que deixam de ser. Penso que só uma solução: a Utopia. A utopia é a exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade do que existe, só por que existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem o direito de desejar e por que merece a pena lutar”

Boaventura de Souza Santos

Junho 2002

Criança e Adolescente em Situação de Rua

- O desafio do trabalho em Rede -

Profª Drª Maria Stela Santos Graciani¹

Nunca antes no mundo, houve uma população tão numerosa de crianças e adolescentes como neste momento da história, particularmente na América Latina e Caribe. Embora estejamos vivendo um processo de globalização acelerado, onde o modelo neo-liberal impera e a economia de mercado, a privatização, o Estado mínimo têm ao longo deste momento acirrado a exclusão social de milhares de seres humanos, do bem estar social, da possibilidade de usufruir dos direitos fundamentais conquistados; pela ausência significativa de políticas públicas efetivas nas áreas de saúde, educação, lazer, cultura, esporte, profissionalização, sendo aviltados. Portanto, do direito à vida, a liberdade, ao respeito e dignidade, cerceados de uma convivência familiar e comunitária adequada, pelas condições objetivas de existência, dessas sociedades terceiro-mundistas.

O crescimento demográfico de crianças e principalmente adolescentes e jovens na realidade contemporânea tem sido considerado por muitos estudiosos e militantes da área da infância, uma oportunidade singular e histórica para desenvolver políticas conseqüentes e competentes com a infância e adolescência.

Atualmente, 53% da população total da América Latina e Caribe, é constituída por jovens de menos de 25 anos de idade e no Brasil, pela primeira vez temos a chamada "onda de adolescentes que irá de 1995 a 2005 comportar o maior contingente de adolescentes no conjunto da população brasileira. Estamos privilegiando o recorte etário por acreditar que ele traz implicações importantes para o desenho das políticas públicas e visando facilitar a articulação entre elas, no afã de responder à demandas concretas já diagnosticadas, por definição de redes de intervenção social.²

¹ Professora titular da PUC/SP em Sociologia - Faculdade de Educação - Centro de Educação, Representante da PUC/SP no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, texto Apresentado no II Fórum Estadual - Rua: O Desafio do Trabalho em Rede - 26 à 28 de junho de 2002 - Viamão - Rio Grande do Sul

² Para a organização de saúde, a adolescência constituiria num processo fundamentalmente biológico durante o qual reaceleraria o desenvolvimento cognitivo e a estruturação da personalidade; abrangeria a idade de 10 a 19 anos. O conceito de juventude reuniria uma categoria essencialmente sociológica, que indicaria o processo de preparação dos indivíduos para assumirem o papel de adulto na sociedade, tanto no plano familiar quanto no profissional, entendendo-se dos 15 aos 24 anos - critério da UNESCO; no Brasil, o ECA, adota como critério etário para início da adolescência a idade de 12 anos

Como afirma Nair Bampi;

“a juventude que está em situação de rua, não só ela, mas toda massa empobrecida, conta com alguns fatores comuns na causa de sua miséria. Destaca-se entre eles uma cultura autoritária institucionalizada, pouco acesso, permanência e continuidade à educação, capitalismo que legitima a grande distância entre pobres e ricos. A baixa renda está na base de muitas fraturas nas famílias. E é este o maior motivo que leva muitos a saírem de casa”³.

As redes podem se constituir concretamente em formal ou informal secundária ou primária, democrática ou autocrática, horizontalizada ou verticalizada, coisificada ou emancipatória, dinâmica ou estática, micro ou macro, consensual ou em conflito, dado a correlação de forças e o interesse que as mantém.

As redes sociais rompem com a burocracia institucional, pois são mais flexíveis, abertas, porosas, maleáveis no seu funcionamento, e mediadas por relação institucionais em movimento.

As redes são necessárias pela incompletude institucional, e exigem aliança, negociações, parcerias, praticas coletivizadas e dialógicas.

E por estas razões estruturais de nossas sociedades temos nos deparado com situações limites de populações inteiras que fazem da rua seu “habitat”, sem que nenhuma política pública tenha sido capaz ainda de reverter este dantesco cenário atual. E as vítimas são as crianças, os adolescentes e os jovens.

Estes normalmente são considerados como violentos, delinqüentes, agressores da sociedade que os gerou. São considerados como parte da população em risco.

Esta concepção de juventude tem sido dominante nas parcas políticas públicas definidas, onde o foco dos programas desenvolvidos tem sido a contenção do risco real ou potencial dos adolescentes, ou pelo seu apartamento das ruas ou pela ocupação de sua ociosidade. Estas políticas ou programas, baseiam-se em concepções repressivas ou de prevenção, buscam enfrentar os problemas sociais que afetam a juventude, tornando os próprios como problemas sobre os quais é necessário intervir para salvá-los, reinseri-los ou reintegrá-los à ordem social.

³ Bampi, Nair - “Um olhar sobre a história e a espiritualidade dos Educadores Sociais de Rua da Casa Talitha Kun - pag. 37, Revista da Educação Popular ? Sonho Possível - Canoas. V2. N2. Ago 2001

Este enfoque de políticas e programas sociais, ainda trazem elementos constitutivos do viés autoritário, tornando o discurso do jovem como incoerente, inconseqüente, e esvaziado de sentido e significado.

A linguagem, segundo Marilena Chaui:

*"... nasce da necessidade humana de comunicar-se e tem, quatro causas principais: imitação dos sons da natureza - voz, encenação da vida, imitação dos movimentos do Ser Humano e da natureza - gestos; necessidade de abrigar-se, reunir-se, alimentar-se, buscar; e a necessidade da emoção, em especial na forma de choro, grito e risco"*⁴.

Os definidores das políticas públicas precisariam ter uma maior sensibilidade em escutar a linguagem própria dos meninos (as) de rua - como saberes para defini-las de maneira mais adequada e conseqüente, por exemplo: Pais, os mesmos tem demonstrado uma imensa incapacidade de perceber, detectar e gerir com os segmentos sociais, as políticas públicas, pois não sabem dialogar com os jovens, ponto essencial para edificação dos vínculos sociais.

Há uma enorme ausência de discussão, debate e reflexão destinada a identificar e possibilitar respostas às demandas, necessidades e inquietações e sonhos advindos dos jovens. Há necessidade de criar mecanismos e instrumentos institucionais de expressão, de diálogo, de articulação com os jovens a fim de desenvolver políticas que promovam as oportunidades para todos os jovens do país, particularmente os de e nas ruas das sociedades terceiro mundistas, como o nosso.

Tornou-se urgente a inauguração de contribuições para as questões da juventude, implementando políticas integradas de educação, cultura e saúde.

Entendemos pois que precisamos mudar a postura, o olhar e a mentalidade em relação aos jovens que não pode ser vista como problema como agente de insegurança e violência, mas precisa ser considerado como sujeito empreendedor de possibilidades sociais e pessoais, capaz de construir história.

Pensar políticas sociais em rede significa pois pensar os jovens em seu espaço, em suas idéias e ideais e em suas práticas sociais. Implica sobretudo considerá-los como Atores Sociais relevantes e prioritários, como afirma o ECA, em sua essência.

⁴ Chaui, Marilena - Convite à Filosofia - 11ª Ed. - SP. Atica, 1999

Vê-los como Agentes Sociais que formulam questões políticas relevantes e significativas, propõem ações estratégicas e contribuem para a discussão dos problemas sociais, sugerindo indicadores sociais proeminentes para a definição de políticas públicas.

Os problemas latino americanos e internacionais afetam com muita força nossa juventude, seja ou não de Rua, por exemplo, são desempregados, 70% da população carcerária foram ex meninos(as) de Rua, não conseguem terminar a escolarização básica, são alvo do narcotráfico para vender ou tomar-se drogados, são aliciados para participar de seqüestro, quadrilhas e vítimas da exploração sexual e do trabalho infantil.

A tarefa da **responsabilidade social** frente a infância e juventude, constitui-se em si um grande desafio no mundo contemporâneo, mas devem ser mobilizados, como interlocutores e parceiros essenciais no trabalho social, político e educativo a eles dirigidos.

Os jovens tem se **apropriado**, da cidade como um encontro de diferentes, garantindo a **diversidade multicultural**, principalmente os que sobrevivem da Rua. Além do universo familiar e escolar para os que tem chance de usufruir destas duas agências educativas a cidade também pode constituir-se como espaço educativo.

Como afirma o grupo de Trabalho sobre Criança e Adolescente do Instituto Florestan Fernandes:

“Conquistar a cidade é a grande experiência de cidadania, viver a cidade como uma aventura, como espaço de liberdades urbanas, de trocas, de aprendizagens e expressões”⁵.

No entanto, os Educadores Sociais de Rua, que convivem com o povo da rua, principalmente crianças, adolescentes, jovens sabem que essas contradições e injustiças que no cotidiano ocorrem com estes contingentes que lutam para sobreviver e subsistir nessas trágicas condições e que convivem dioturnamente com muitos movimentos ou ações de Jovens como Hip Hop, Grafite, Street-dance, dentre outros, onde para eles a cidade é um grande espetáculo, como palco onde encenam as suas variadas expressões.

Criar pois Políticas Públicas Urbanas ou de urbanidade é preciso reconhecer a heterogeneidade dos jovens em seus horizontes, perspectivas, ritos, aspirações e assegurar as mesmas possibilidades de igualdades sociais e concretamente mobilizar para a construção do projeto coletivo de sociabilidade e esta interferência requer a construção de redes sociais entre pessoas, grupos, instituições, como atores sociais

⁵ Texto mimeografado sobre o programa: Juventude e Cidadania em São Paulo - Direito ao Futuro - 2001

articulados estrategicamente para proporem políticas públicas para suas demandas específicas e gerais, garantindo o sistema de direitos e a democratização dos processos decisórios, já definidos pelo ECA, em 1990.

Estes princípios pressupõem a construção de uma Rede de Intervenção Social, já contida no art. 86 do ECA, da Política de atendimento:

“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de Ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”

Francisco Whitaker, de Comissão Brasileira de Justiça e Paz, considera a comunicação como ponto fundamental para a formação e organização das redes. Segundo ele, esta organização poderá somente se estruturar de maneira horizontal, pois não pressupõe hierarquia de pessoas, ou instituições para o seu funcionamento e podem ser formadas por critérios temáticos (assuntos específicos) ou regionais (segundo objetivos das organizações presentes numa mesma região). Elas existem como espaços de intercomunicação de experiências e de ajuda mutua em torno de objetivos comum, livre informações que assegure a eficácia do sistema, que terá durabilidade garantida por meio de engajamento consciente de todos na Ação.

O objetivo de uma rede de intervenção social é o de potencializar ações realizadas em conjunto. É um corpo de consenso e não de votação ou opinião absoluta. A internet, por exemplo tem sido um instrumento eficiente para o desenvolvimento das redes, pessoais, grupais e institucionais, embora ainda estejam em processo de adaptação a este novo sistema de comunicação, que ainda não esta democratizado.

A perspectiva de se trabalhar em rede ou com redes ainda é uma nova área social, que esta nos desafiando, no que se refere a sua construção. O Assistente Social Vicente Faleiros afirma que as redes partem da articulação de atores, organizações. Forças existentes no território para uma ação conjunta multidimensional com responsabilidade compartilhada (parceria) e negociada.

Para ele rede pressupõe:

*"Uma visão relacional dos atores / forças numa correlação de poder onde a perspectiva da totalidade predomina sobre a da fragmentação"*⁶.

Como se pode perceber o modo como Faleiros vê é diferente do que Whitaker define. Ele ainda acrescenta que nas redes os processos são dinâmicos e não organismos burocráticos formais, mas cruzam ações governamentais e não governamentais. São contratos dinâmicos, em movimento e conflito.

Assim sendo as alianças formam blocos de ação, ao mesmo tempo político e operacional. Há redes que se verticalizam e são autoritárias e outras ao contrario democráticas, pois compartilham o poder de decisão entre os atores da interação comunicativa, transparência de propostas e coordenação legitimada, ação compartilhada e prestação coletiva de contas.

Assim sendo ele, diz que o foco do trabalho em redes não é um problema imediato, isolado, mas a articulação de sujeitos, atores, forças para propiciar poder, recursos, dispositivos para ação, para autonomia, a auto organização e a auto-reflexão dos sujeitos.

As redes democráticas envolvem e implicam os sujeitos mais fragilizados para seu fortalecimento e ou empoderamento. Os atores sociais, são considerados sujeitos da ação, podendo se constituir em indivíduos, grupos, instituições ou órgãos públicos ou empresas parceiras etc. ... com mística - conjunto de convicções, princípios, premissas e pressupostos semelhantes e comuns - que são no fundo agentes ou militantes pertencentes à Rede Social.

A metodologia de articulação em Rede põe, alguns princípios que regem o elo de ligação, como: relação social, pratica social, relações mediadoras, ações conjuntas multiculturais, interdisciplinares e multilaterais.

Neste sentido exige, para sua construção, a integração das ações, a interação dos parceiros, a comunicação e intercomunicação, além do interrelacionamento; socialização dos saberes, e descentralização de decisões. É interessante que a base da rede social é local (municipalização), estadual, nacional e internacional, exigindo a intersetorialidade, interconexão lincadas com todas as partes e o todo.

Lia Sanicola, organizou uma coletânea de vários autores para tratar o assunto sobre Trabalho Social em Redes, com fundamentos

⁶ Faleiros, Vicente - Redes de exploração e abuso sexual e redes de proteção - texto mimeografado - IX Congresso Brasileiro de Assistência Social - Goiás - 1998

teóricos e práticos, o cerne de tal proposta, acentua o papel da revalorização do sujeito, através de redes de solidariedade, como ocorreu na Itália, quando do fracasso de Welfare State. Para Sanicola:

“a rede deve ser o lugar onde se redefine a demanda e dá uma resposta, em seu seio envolvendo todos os participantes, sendo o lugar onde cada um tece a história de sua vida relacional”. Ela subdivide a rede em primária e secundária. A primária é de relações face a face e as secundárias de serviços, atuando em relações interpessoais como nas coletivas. A outra considera trabalho em redes como paradigma de ação à medida que aprofunda a estrutura relacional dos vínculos sociais numa perspectiva de apoio, de mobilização.

Donati, que também escreve no livro de Sanicola, está preocupado com o conceito de Rede como Relação Social, construída por sujeitos sociais e Paola Dinicola acrescenta os conflitos de classes que permeia as redes sociais.

É interessante que analisemos a formatação das redes sociais, no nosso trabalho, distinguindo-o da concepção funcionalista, onde tudo se dá na ordem, disciplina, e operacionalidade das relações; da concepção dialética que tenta perceber-la como comunicação, conflito, contradições em sua dinâmica enquanto movimento. A primeira é visualizada como consumo e a segunda como conflito nas relações de poder. O importante para o trabalho social é que se instaure um processo permanente de análise das redes e de seu processo teórico e prático. A rede no fundo rompe com a burocracia institucional.

Como se pode perceber o tema é polêmico e assume inúmeras posições teóricas e metodológicas com perspectivas distintas e denominações diferentes. Como se percebe o paradigma de construção de metodologia da articulação do trabalho em rede, ainda se encontra em processo, parte de uma concepção de rede, do ponto de vista social e política, formatado como uma teia -ligação de fios entrelaçados- e como uma trama social como um tecido, cuja complexidade advém pela sua abrangência. Este processo em construção merece ser mapeado, e requer uma cartografia relacional.

Consideramos pois esta construção, como uma estratégia política de articulação, que busca intermetentemente as possibilidades, para atingir as necessidades sociais, neste caso estamos reinventando o futuro como afirma Boaventura.

Busca-se consolidar portanto 4 pressupostos: sensibilidade política, mobilização social, participação comprometida e organização e estruturação articulada da Rede Social.

No entanto, é importante pensar em rede para quem atua e atende crianças, adolescentes e jovens (na Rua ou não) para começar a pensar em reconstituir a própria teia ou trama social em que se está inserido; onde os beneficiários são sujeitos da construção das políticas públicas. Numa pluralidade de contextos. Normalmente este processo de construção coletiva possibilita a otimização das relações sociais entre a multiplicidade de organizações da Sociedade Civil e dela com o Governo. Neste sentido diríamos como Eliana Nora Dabas, que rede é um sistema aberto que através de intercâmbio dinâmico entre seus integrantes e com integrantes de outros grupos sociais possibilita a potencialização dos recursos que possuem⁷.

Podemos ir concluindo que o novo modelo de gestão social requer formas flexíveis e mais participativas nas definições de Políticas Públicas.

Isa Guara, define a Missão da Rede para Atendimento da Infância e Adolescência como:

“Integrar organizações Públicas e privadas e indivíduos num consórcio de colaboração e aprendizado, visando sua participação ativa nas políticas públicas e no desenvolvimento da comunidade para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente”⁸.

Neste sentido, seria imprescindível que detectássemos os maiores índices de exclusão social para formulação das políticas públicas (diagnóstico interventivo).

A definição das mesmas pelo Conselho de Direitos da Criança e Adolescentes, deveria levar em conta a intersectorialidade, como eixo Básico, atendendo as demandas como proteção integral. Estas deveriam ser divulgadas e todos terem acesso as informações contidas em seu bojo. Por outro lado, o orçamento sustentável de tais políticas deveriam estar orçados em planilhas específicas, com a participação de todos.

Frente a todos estes desafios que se interpõem entre a realidade e a Utopia, a Lei e sua aplicação, a teoria e a prática, só o empenho político, o compromisso social e o engajamento efetivo, será capaz de efetivar este sonho acalentado por tantos e tantos Educadores Sociais que dedicam sua vida por esta causa. Por estas razões temos que reinventar os Sonhos e conseqüentemente o futuro e criar um novo horizonte de possibilidades para nossa prática social emancipatória e cidadã.

⁷ Dabas, Eliana Nora - Intervenção em Rede, texto mimeografado - extraído de Novas perspectivas Sistêmicas - Publicação do Instituto de Terapia de Família - RJ - 1995

⁸ Guara, Isa - Gestão em Rede - texto mimeografado do - MPAS - SAS - IEE - PUC.

BIBLIOGRAFIA

- Dowbor, Ladislau – A Gestão Social em Busca de Paradigmas –
(mimeo)
- Faleiros, Vicente de Paula - Estratégias em Serviço Social - 3ª edição -
Cortez Ed.- 2001 SP.
- Graciani, M.S..S – Pedagogia Social de Rua – 6ª edição – Cortez Ed.–
SP/2002
- Guará, Isa – Gestão em Rede – MPAS – SAS – IEE/PUC – 2001 –
(mimeo)
- Revista de Educação Popular – Sonho Possível – V.Z., nº 2,
agosto/2002 RGS
- Whitaker, Francisco – O que são as Redes? – (mimeo – 2001)

A Gestão social em busca de paradigmas

Ladislau Dowbor

Um novo contexto

Já não é mais possível vermos a sociedade como um sistema de interesses organizados em torno das atividades econômicas. E foi a grande marca deste século que termina: a ordem era deixarmos as empresas tomar conta, pois assim teríamos investimentos, logo, empregos, logo salários e, como isto, pagaríamos o "resto".

O problema que enfrentamos é maior. O capitalismo como sistema é realmente um bom organizador macroeconômico da produção, mas é um péssimo distribuidor, um empregador cada vez mais precário e um destruidor ambiental que leva, ao concentrar poderosas tecnologia em formas cada vez maior mais predatórias de exploração dos recursos naturais, a um impasse planetário. Não é aqui o lugar de elencar os dramas que se avolumam: não é à-toa que tivemos, pela primeira vez na história da humanidade, e concentrados numa década, gigantescos foros mundiais para avaliar o esgotamento ambiental do planeta (Rio-92), Os escândalos dos direitos humanos (Viena-93), a explosão demográfica (Cairo-94), os de os dramas sociais hoje insustentáveis (Copenhague-95), a tragédia da mulher presa na engrenagem das transformações econômicas e da desestruturação familiar (Beijing-95), o êxodo rural planetário que está gerando cidades explosivas no planeta (Instambul-96).

Onde está a mão invisível? Ainda há quem afirme, com a tranqüilidade burra dos dogmáticos, que os problemas resultam do fato de as nossas sociedades não serem suficientemente liberais. Na realidade, de mão invisível já estamos todos fartos. O relatório sobre o Desenvolvimento Humano, das Nações Unidas, qualifica de obscenas as fortunas de pouco mais de quatrocentas pessoas no mundo, que dispõem de mais riqueza pessoal do que a metade mais pobre da humanidade. O relatório da Unetad de 1997 traz uma análise precisa: nas últimas três décadas, a concentração de renda aumentou dramaticamente no planeta, desequilibrando profundamente a relação entre lucros e salários. No entanto, estes lucros mais elevados não estão levando a maiores investimentos: cada vez mais, são desviados para atividades de intermediação especulativa, particularmente na área das finanças. O resultado prático é que temos mais injustiça econômica e cada vez mais estagnação: a taxa de crescimento da economia do planeta baixou de uma média geral de 4% nos anos 1970, para 3% nos anos 1980 e 2% nos anos 1990.

Esta articulação perversa é muito importante. Apesar de todos criticarmos as injustiças econômicas, ficava na nossa cabeça, formando um tipo de limbo semiconsciente, a visão de que afinal o luxo dos ricos bem ou mal se transformava em investimentos, logo em empresas, empregos e salários, que em última instância significariam mais bem-estar. De certa forma a desigualdade e os dramas sociais seriam um mal necessário de um processo no conjunto positivo e em última instância (e a longo prazo) gerador de prosperidade. É este tipo de "pacto" que está desfeito. Na análise da Unetad, "é esta associação de aumento de lucros com investimento estagnado, desemprego crescente e salários em queda que constitui a verdadeira causa de preocupação" (Ricípero, 1997: 11; tradução minha).¹

Os atingidos não são apenas os pobres, mas todo o sistema produtivo. Um balanço do *Le Monde Diplomatique* nos mostra como a Peugeot, com 140 mil funcionários, ficou feliz com os lucros de 330 milhões de dólares conseguidos no primeiro semestre de 1998. Mas como se compara este resultado positivo com os lucros do setor de negociação de divisas do Citybank, no qual 320 operadores geraram um lucro de 500 milhões de dólares no primeiro semestre de 1997? Entre as vantagens de ser especulador ou produtor, a dúvida já não existe.

¹ "It is this association of increased profits with stagnant investment, rising unemployment and reduced pay that is the real cause of concern". (Overview, p.11).

É interessante encontrar no Financial Times este comentário de Martin Wolf (1998: A-16): “o que está em jogo é a legitimidade da economia capitalista mundial”.²

O que está se tornando evidente, já não numa visão estreita de crítica sistemática anti-capitalista, mas de bom senso econômico e social, é que um sistema que sabe produzir, mas não sabe distribuir, simplesmente não é suficiente. Sobretudo se, ainda por cima, joga milhões no desemprego, dilapida o meio ambiente e remunera mais os especuladores do que os produtores. E a construção de alternativas envolve um leque de alianças sociais evidentemente mais amplo do que o conceito de classes redentoras, burguesa para uns, proletária para outros, que dominou o século XX. O debate sobre quem tinha razão continuará sem dúvida a alimentar as nossas discussões, mas a realidade é que a própria realidade mudou. É significativo que a última cúpula mundial, mais discreta do que as citadas acima, organizada pela Unetad (lyon-98), já trabalhava o tema das parcerias para o desenvolvimento, reunindo formalmente governos, empresas e organizações da sociedade civil, na busca de novas articulações.³

A articulação do social e do produtivo

A sociedade se tornou mais complexa. As atividades produtivas, sem dúvida, continuam essenciais, mas não contêm em si mesmas as condições do seu sucesso. Para que milhões de unidades empresariais da agricultura, da indústria, da construção sejam produtivas, além da própria organização do tecido produtivo e do progresso da gestão empresarial, temos de nos dotar de sólidas infra-estruturas de transporte, energia, telecomunicações, bem como de água e saneamento, as chamadas “redes” de infra-estruturas, sem as quais as empresas enfrentam custos externos insustentáveis e se tornam não competitivas. Será demais lembrar que conseguimos encalacrar as cidades com transporte individual, o mais caro, desleixando o transporte coletivo que é dominante em qualquer país desenvolvido? Será inocente em termos de racionalidade da sociedade em seu conjunto o fato de termos optado por transporte rodoviário de carga, em vez de transporte ferroviário e por água? Quanto nos custa em gastos de saúde e desconforto o fato de uma ampla maioria de domicílios do país não terem acesso a um saneamento adequado?

O setor produtivo precisa, portanto, de infra-estruturas adequadas para que a economia no seu conjunto funcione. Mas precisa também de um bom sistema de financiamento e de comercialização, para que os processos de trocas possam fluir de forma ágil: estes serviços de intermediação, no nosso caso, tornaram-se um fim em si mesmo, drenando o essencial da riqueza do país, constituindo-se mais propriamente em atravessadores do que propriamente intermediários.

Finalmente, nem a área produtiva, nem as redes de infra-estruturas e nem os serviços de intermediação funcionarão de maneira adequada se não houver investimento no ser humano, na sua formação, na sua saúde, na sua cultura, no seu lazer, na sua informação. Em outros termos, a dimensão social do desenvolvimento deixa de ser um “complemento”, uma dimensão humanitária de certa forma externa aos processos econômicos centrais, para se tornar um dos componentes essenciais do conjunto da reprodução.

Não há nada de novo, naturalmente, em se afirmar que, para o funcionamento adequado da área empresarial produtiva, são necessárias amplas redes de infra-estrutura,

² Dados mais amplos de comparação entre lucros produtivos e lucros especulativos podem ser encontrados no *Le Monde Diplomatique*, Novembro 1998.

³ Um exemplo no nível nacional de novas orientações que se desenham pode ser encontrado no texto de Emerson Kapaz, *A importância do pacto político* (folha de São Paulo, 22 de dezembro de 1998), ou na declaração de Horácio Lafer Piva, da Fiesp, de que “a indústria de forma geral está muito perplexa com o que anda acontecendo”, ou ainda no surgimento de organizações de empresários progressistas como Cives, ou preocupações humanitárias como Gife e assim por diante.

serviços eficientes de intermediação e um forte desenvolvimento da área social. O que há de novo é a compreensão de que o equilíbrio de desenvolvimento das várias áreas depende de articulações sociais mais complexas, que nos obrigam a deixar de lado as simplificações estatísticas ou liberais.

O Social: Meio ou Fim?

A familiaridade que temos com os conceitos de primário, secundário e terciário, ou de agricultura, indústria e serviços, tende a ofuscar uma mudança mais profunda que é a mudança geral do peso específico do econômico e do social.

Quando pensamos nas locomotivas da economia, vem-nos naturalmente à mente a indústria automobilística ou algo do gênero. Já não pensamos na agricultura, que emprega pouco mais de 2% de mão-de-obra nos países desenvolvidos. Mas a realidade é que a indústria segue, em termos de peso econômico, o mesmo caminho da agricultura, com algumas décadas de atraso.⁴

O principal setor econômico dos Estados é hoje a saúde, com 14% do PIB. Mais ou menos no mesmo nível, está a chamada *entertainment industry*, a indústria do entretenimento, que pertence essencialmente à área cultural. A educação também assumiu, se somarmos a educação formal, a formação nas empresas, a explosão dos cursos de atualização tecnológica (da informática à inseminação artificial) e outros, dimensões que a tornaram um gigante tanto em termos de recursos envolvidos como de emprego. A saúde já não é mais um complemento onde pessoas com preocupações sociais vêm colocar um bandaid nas feridas das vítimas do progresso, como a cultura já não é o verniz chique de uma pessoa com dinheiro. A área social, hoje, é o *negócio*.⁵

A transformação é profunda. No decorrer de meio século, passamos de uma visão filantrópica, de generosidade assistencial, de caridade, de um tipo de bálsamo tranquilizador para as consciências capitalistas, para a compreensão de que a área social se tornou essencial para as próprias atividades econômicas. Esta mudança profunda de enfoque foi positiva. As áreas empresariais, com suporte de numerosos estudos do Banco Mundial, passaram a entender que não se trata de simples cosmética social, mas das próprias condições indispensáveis para a produtividade empresarial. É a visão que leva, em numerosos países, a que as próprias empresas dêem forte sustento político ao ensino público universal, a sistemas de saúde abrangentes e eficientes e assim por diante.

Na última década, no entanto, estamos assistindo a uma nova transformação de enfoques, e mais profunda. Pensando bem, uma vida com saúde, educação, cultura lazer, informação é exatamente o que queremos. Em outros termos, o enfoque correto não pede que devemos melhorar a educação porque as empresas irão funcionar melhor: a educação, o lazer, a saúde constituem os *objetivos* últimos da sociedade, e não um mero instrumento de desenvolvimento empresarial. A atividade econômica é um *meio*, o bem-estar social é o *fim*.

⁴ Ainda que seja indiscutível a queda do peso relativo da agricultura nas atividades econômicas, os 2% de emprego na área enganam: é que grande parte das atividades agrícolas tem dimensões de indústria, e cada vez mais de serviços, como por exemplo os serviços de análise de solo, de inseminação artificial e assim por diante. Assim, a agricultura utiliza um conjunto de atividades que passaram simplesmente a ser realizadas de forma diferente, ainda que servindo à produção rural.

⁵ A emergência deste gigante foi também parcialmente disfarçada pelo generoso e vago conceito de *serviços*. Este conceito, que envolve desde a prostituta até o encanador, o governador e o consultor financeiro, merece ser arquivado. Tecnicamente, é um *outros*: tudo que não trabalha com a terra (primário) ou com máquina (secundário) adquire residualmente a etiqueta de serviços. Não podemos mais trabalhar com um *outros* que representa dois terços ou mais das nossas atividades econômicas.

Uma área à procura do seu paradigma organizacional

As áreas sociais adquiriram esta importância apenas nos últimos anos. Ainda não se formou realmente uma cultura do setor. E a grande realidade é que não sabemos como gerir estas novas áreas, pois os instrumentos de gestão correspondentes ainda estão engatinhando. Os paradigmas de gestão que herdamos – basta folhear qualquer revista de administração – têm todas sólidas raízes industriais. Só se fala em taylorismo, fordismo, toyotismo, *just in time* e assim por diante. Como é que se faz um parto *just in time*? Ou educação em cadeia de montagem? Um Cad Cam cultural?

Seria relativamente simples considerarmos o social como sendo naturalmente de órbita do Estado. Aí, temos outros paradigmas da administração pública: Weber, a Prússia, as pirâmides de autoridade estatal. Há cada vez menos espaço para simplificação deste tipo. Como se atinge 160 milhões de habitantes a partir de uma cadeia de comando central? As áreas sociais são necessariamente capilares: a saúde deve atingir cada criança, cada família em condições extremamente diferenciadas. A gestão centralizada de megassistemas deste porte é viável?

Em termos práticos sabemos que quando ultrapassamos cinco ou seis níveis hierárquicos, os dirigentes vivem na ilusão de que alguém lá embaixo na hierarquia executa efetivamente os seus desejos, enquanto na base se imagina que alguém está realmente no comando. A agilidade e flexibilidade que exigem situações sociais muito diferenciadas não podem mais depender de intermináveis hierarquias estatais que paralisam as decisões e esgotam os recursos.

Na realidade, os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos, ou construídos. É uma gigantesca área em termos económicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração. O mundo do lucro já há tempos descobriu a nova mina de ouro que o social representa. Que pessoa recusará gastar todo seu dinheiro, se trata de salvar um filho? E que informação alternativa tem o paciente, se o médico lhe recomenda um tratamento? Hoje, nos EUA, um hospital está sendo processado porque pagava 100 dólares a qualquer médico que encaminhasse um paciente aos seus serviços. Paciente é mercadoria? A *Nature* mostra como dezena de pesquisadores publicavam como cartas pessoais em revistas científicas opiniões favoráveis ao fumo: descobriu-se que recebem em média 10 mil dólares das empresas de cigarros. Um cientista se defende, dizendo que esta é a sua opinião sincera, e por que não fazê-la render? Para regular a cultura, basta a cultura do dinheiro?

Empresas hoje fornecem *software educacional para escolas, com publicidade já embutida*, martelando a cabeça das crianças dentro da sala de aula. A televisão submete nossas crianças (e nós) ao circo de Quarta categoria que são os *ratinhos* de diversos tipos, explicando que está apenas seguindo as tendências de mercado, dando ao povo o que o povo gosta. Se o argumento é válido, por que um professor também não passar a ensinar o que os alunos gostam, sem preocupação com a verdade e o nível cultural? Na Índia hoje se encontram vilas com inúmeros jovens ostentando a cicatriz de um rim extraído: sólidas empresas de saúde de países desenvolvidos compram rins baratos no terceiro Mundo para equipar cidadãos do primeiro. Aqui, as intermédicas geridas por empresas financeiras de seguro estão transformando a saúde em pesadelo. Qual é o limite?

No Brasil a excessiva rigidez das tradicionais estruturas centralizadas do Estado e a trágica inadequação do setor privado na gestão do social têm levado a uma situação cada vez mais caótica. Uma avaliação recente não deixa dúvidas quanto à origem essencialmente institucional do estado caótico das políticas sociais no Brasil:

Ao longo das últimas décadas, o aparato institucional das políticas sociais pode ser caracterizado, em todos os níveis de poder; como um somatório desarticulado de instituições

responsáveis por políticas setoriais extremamente segmentadas, que sobrepõe clientelas e competências, e pulverizam e desperdiçam os recursos, provenientes de uma diversidade desordenada de fontes. Isto redundando num sistema de proteção social altamente centralizado na esfera federal, ineficiente e iníquo, regido por um conjunto confuso e ambíguo de regulamentos e regras. (Pnud/Ipea, 1996: 57)

Estamos falando de uma área cuja importância relativa no conjunto da reprodução social tende a se tornar central.

Em termos de recursos, é importante lembrar que o social, no Brasil, envolve, como ordem de grandeza, 25% do PIB do país (Banco Mundial, 1998).⁶ O Brasil não é um país que gasta pouco com o social. Essencialmente, gasta mal. O apoio dos flagelados do Nordeste se transformou em indústria da seca, o complemento alimentar nas escolas, em indústria da merenda, a saúde, na indústria da doença, a educação está rapidamente caminhando para se tornar um tipo de indústria do diploma. A área social precisa hoje muito mais de uma reformulação político-administrativa do que propriamente de mais dinheiro.

O social: um poderoso articulado social

Um caminho renovado vem sendo construído por meio de parcerias envolvendo o setor estatal, organizações não-governamentais e empresas privadas. Surgem com força conceitos como responsabilidade social e ambiental do setor privado. O chamado *terceiro setor* aparece como uma alternativa de organização que pode, ao se articular com o Estado e assegurar a participação cidadã, trazer respostas inovadoras. As empresas privadas ultrapassam a visão do assistencialismo, para assumir a responsabilidade que lhe confere o poder político efetivo que têm. Passa-se assim do simples marketing social, freqüentemente com objetivos cosméticos, para uma atitude construtiva em que o setor privado ode ajudar a construir o interesse público.

Onde funciona, como por exemplo no Canadá ou nos países escandinavos, a área social é gerida como bem público, de forma descentralizada e intensamente participativa. A razão é simples: o cidadão associado à gestão da saúde do seu bairro está interessado em não ficar doente, e está consciente de que se trata de sua vida. Um pai não vai brincar com o futuro de seus filhos. De certa forma, o interesse direto do cidadão pode ser capitalizado para desenhar uma forma desburocratizada e flexível de gestão social, apontando para novos paradigmas que ultrapassam tanto a pirâmide estatal como o vale-tudo do mercado.⁷

Outro eixo renovador surge com as políticas municipais, o chamado desenvolvimento local. A urbanização permite articular o social, o político e o econômico em política integradas e coerentes, a partir de ações de escala local, viabilizando – mas não garantindo, e isto é importante para entender o embate político – a participação direta do cidadão e a articulação dos parceiros. O surgimento de políticas inovadoras nesta área é muito impressionante. Peter Spink e um grupo de pesquisadores na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo têm hoje um banco de 640 descrições de experiências exitosas. A Secretaria de Assuntos Institucionais do Partido dos Trabalhadores tem um banco de dados com 540 experiências. A Pólis publica excelentes resumos no quadro Dicas Municipais. A Fundação Abrinq está ajudando a dinamizar um conjunto de atividades no quadro do movimento Prefeito-Criança. De Istanbul para cá, assistimos a uma aceleração de iniciativas locais que está transformando o contexto político da gestão social.⁸

⁶ Os 25% referem-se ao setor público e privado.

⁷ Um bom resumo da organização da área social no Canadá pode ser encontrado em McGilly (1998)

⁸ A título de exemplo, ver o pequeno livro organizado por Spink e Clemente (1997); ou as experiências apresentadas no trabalho, coordenado por Petrantonio; O pólis editou um excelente número com 50 experiências da gestão em 1996; a Fundação Abrinq publica um boletim o informativo Prefeito Criança

O cruzamento entre a gestão social e a descentralização política oferece perspectivas particularmente interessantes.

Uma vantagem muito significativa das políticas locais é o fato de poderem integrar os diferentes setores e articular os diversos atores. Um ponto de referência prático para esta visão pode ser encontrado nas atividades da Câmara Regional do Grande ABC, em que 7 municípios se articularam para dinamizar as atividades locais da indústria de plásticos: a formação dos trabalhadores é coordenada pelo sindicato dos químicos, em parceria com as empresas, Senai, Sebrae, faculdades e colégios locais, com apoio financeiro do FAT e outros que se articularam no processo. Programa de alfabetização como o Moca e de formação de jovens e adultos como o Seja criam um processo mais amplo de mobilização. OIPT aderiu ao projeto criando um sistema móvel de apoio tecnológico à pequena e média empresa (projeto Prumo). A Unicamp participou como realização de um diagnóstico do setor plástico regional, e as pequenas e médias empresas se articulam por meio de reuniões periódicas da região. O conjunto das iniciativas, estas e outras, encontra a sua lógica e coerência por meio da Câmara Regional, que reúne as administrações municipais da região. Além de representantes de outras instâncias do governo e da sociedade civil. As diferenças do espectro político das prefeituras da região não impediram a articulação desta rede em diversas iniciativas - educação, emprego, renda, produção - tornam-se sinérgicas em vez de dispersivas.

Não há fórmula universal na área social. Como demonstra a riqueza do projeto médico de família, por exemplo, a dimensão diferenciada das relações humanas é fundamental nas políticas sociais. Uma das mais significativas riquezas do desenvolvimento local resulta justamente do fato de se poder adequar as ações às condições extremamente diferenciadas que as populações enfrentam.

Isto não implica, naturalmente, que as políticas sociais possam se resumir à ação local, às parcerias com o setor privado e à dinâmica do terceiro setor. A reformulação atinge diretamente a forma como está concebida a política nacional nas diversas áreas de gestão social, colocando em questão a presente hierarquização das esferas de governo, e nos obriga a repensar o processo de domínio das macroestruturas privadas que dominam a indústria da saúde, os meios de informação, os instrumentos de cultura.

As tendências recentes de gestão social nos obrigam a repensar formas de organização social, a redefinir a relação entre o político, o econômico e o social, a desenvolver pesquisas cruzando as diversas disciplinas, a escutar de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários. Trata-se hoje, realmente, de um universo em construção.

Um centro de referência em gestão social

Não há dúvida de que no Brasil a discussão é muito recente, sobretudo se considerarmos que se trata de uma revisão profunda dos nossos paradigmas de como a sociedade se gere. Ainda estamos impregnados da visão de que a empresa só se interessa pelo lucro e será, portanto, inacessível a uma visão social ou ambiental, de que organizar a participação da sociedade civil é apenas uma forma de desresponsabilizar o Estado e assim por diante.

É muito significativo constatar que uma série de conceitos básicos da reformulação política e social que está ocorrendo em muitos países sequer encontra tradução em português: é o caso empowerment, que os hispano-americanos já traduzem de empoderamiento, no sentido de resgate do poder político pela sociedade; de stakeholder, ou seja, de ator social que tem um interesse numa determinada decisão; de advocacy, que representa o original etimológico de ad-vocare, de criar capacidade de voz e defesa a uma causa, a um grupo social; de accountability, ou seja, da responsabilização dos representantes da sociedade em termos de prestação de contas; de devolution, recuperação da capacidade

política de decisão pelas comunidades, como contraposição ao conceito de privatização; trata-se também de entitlement, de self-reliance e tantos outros. Além do conceito-chave de governance, que envolve capacidade de governo do conjunto de atores sociais, públicos e privados, em que o conceito tradicional de governança, tal como existe no Aurélio, tem de ser reconstruído.

A articulação que temos pela frente envolve, portanto, uma aproximação articulada de empresários, de administradores públicos, de políticos, de organizações não-governamentais, de sindicatos, de pesquisadores acadêmicos, de representantes comunitários. O potencial de um centro de referência, de representantes comunitários. O potencial de um centro de referência em gestão social, que a PUC/IEE está dinamizando, mas que envolve participação equilibrada dos diversos segmentos sociais, resulta justamente do fato de abrir um espaço de arquitetura de decisões sociais, um entre outros, provavelmente com maior participação acadêmica neste caso e maior preocupação com a dimensão de pesquisa, mas onde a palavra-chave é justamente o conceito de articulação.

É igualmente interessante a PUC-SP, como a FGV e a USP, ter criado centro de estudos do terceiro setor. É significativo a pós-graduação em Economia da PUC ter criado um Laboratório de Economia Social. De certa forma, trata-se da superação de uma separação acadêmica tradicional no Brasil, na qual Economia e Administração tratavam de como maximizar lucros, enquanto Serviço Social tratava de encontrar muletas para as vítimas do processo. Hoje quem estuda gestão social se preocupa com as novas formas participativas de elaboração do orçamento, com um imposto de renda negativo (renda-mínima), com novas formas de representação política e o novo potencial da comunicação. A gestão social está buscando novos espaços em termos políticos, econômicos e administrativos. Não é mais um setor, é uma dimensão humana do próprio desenvolvimento, que envolve tanto o empresário como o pesquisador, ou ativista do Movimento dos Sem Terra.

Os avanços não devem ser subestimados. A visão de uma política social de primeira dama, com chazinhos de caridade. Data de ontem ainda, e ainda permeia grande parte da nossa sociedade. Na já mencionada cúpula das Nações Unidas Parceiros pelo Desenvolvimento (Lyon-98), o representante de uma grande multinacional descrevia com entusiasmo as suas realizações em termos de oferecer melhores produtos para os clientes. Foi interrompido por uma senhora que lhe explicou que ele não tinha entendido o espírito da reunião: estava falando com pessoas, gente interessada nos impactos sociais, ambientais e econômicos dos diversos processos, e não apenas em encontrar, em clima de Papai Noel, presentes cheirosos e vistosos nas vitrines. Estava tratando com pessoas como ele, com cidadãos à procura de novas soluções, e não com clientes. A receptividade da interrupção foi impressionante. São mudanças profundas, de clima social, ou de cultura política, que dificilmente se colocam em números, mas que são muito reais.

Vimos de um século de grandes simplificações. Cansados da simplificação liberal, da qual herdamos 3,5 bilhões de habitantes do planeta que vivem com uma média de 350 dólares por ano, e não circulam na Internet nem em espaço econômico algum, ou da simplificação estatista que buscou as soluções na megaburocratização generalizada e no engessamento social por meio de leis e regulamentos, estamos buscando novos rumos.

Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL (1998). Brasil: despesas do setor público com programas de assistência social. Documentos do Banco Mundial, 27 de maio, vol.1.

McGILLY, Frank (1998). Canada's public social services. Toronto, Oxford Universit Press.

PETRANTONIO, Maria Marcela (coord) (1998). Herramientas locales para generar empleo y

ocupación. Mar Del Plata, Mercociudades.

Pnud/Ipea (1996). Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. Brasília.

RICÚPERO, Rubens (1997). Trade and development report. New York, Unetad, Geneva.

SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (orgs) (1997). Experiência de gestão pública e cidadania São Paulo, FGV

Wolf, Martin (1998). Países ricos terão de jogar com as cartas da mesa. Gazeta Mercantil, 21 de setembro.

