UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
INSTITUTO DE BIOCIÊNCIAS – RIO CLARO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ADRIANO MOREIRA

O ECA E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: HÁ DE SE TER PRESSA.

SETEMBRO - 2016

ADRIANO MOREIRA

O ECA E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: HÁ DE SE TER PRESSA.

ORIENTADORA: PROF.ª DRA LEILA MARIA FERREIRA SALLES.

Tese apresentada ao Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" Campus de Rio Claro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Educação.

RIO CLARO – SP
2016

342 Moreira, Adriano
M838e O ECA e a concretização dos direitos de crianças e adolescentes : há de se ter pressa / Adriano Moreira. - Rio Claro, 2016
308 f. : il., gráfs., tabs., quadros

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro
Orientadora: Leila Maria Ferreira Salles

1. Direito constitucional. 2. Políticas públicas. 3. Menorismo. 4. Infância e adolescência. 5. Conselho de direitos. 6. Conselho tutelar. I. Título.

Ficha Catalográfica elaborada pela STATI - Biblioteca da UNESP
Campus de Rio Claro/SP

unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Rio Claro

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: ENTRE O MENORISMO E O ECA: UM ESTUDO SOBRE RUPTURAS, CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES

AUTOR: ADRIANO MOREIRA
ORIENTADORA: LEILA MARIA FERREIRA SALLES

Aprovado como parte das exigências para obtenção do Título de Doutor em EDUCAÇÃO, pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. LEILA MARIA FERREIRA SALLES
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro

Profa. Dra. DEBORA CRISTINA FONSECA
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro

Profa. Dra. IRANDI PEREIRA
Universidade Bandeirante de São Paulo - UNIBAN

Prof. Dr. AUGUSTO CACCIA BAVA JUNIOR
Departamento de Sociologia / Faculdade de Ciencias e Letras de Araraquara

Profa. Dra. FABIANA APARECIDA DE CARVALHO
Instituto Superior de Ciências Aplicadas de Limeira

Rio Claro, 19 de setembro de 2016

Título alterado para: O ECA e a concretização dos direitos de crianças e adolescentes: há de se ter pressa

Dedico este trabalho a todas as crianças e adolescentes, especialmente para aqueles que passaram pela infância e pela adolescência como quem sobrevive a uma terrível provação.

AGRADECIMENTOS

Durante o percurso desta pesquisa atuei, em diferentes cargos e funções, em quatro escolas da rede pública municipal de Rio Claro: E.M. Sylvio de Araújo, E.M. Armando Grisi, E.M. João Rehder Netto e E.M. Ângela Monaco Perin Aily. A convivência nestas instituições me proporcionou um expressivo aprendizado; este, por sua vez, contribuiu decisivamente nas reflexões que empreendi neste trabalho. Portanto, a todas as pessoas que integram estes estabelecimentos de ensino, muito obrigado.

Nutro grande sentimento de gratidão à UNESP, onde passei – desde a graduação até o doutoramento – uma considerável, importante e inesquecível parte de minha vida. Meu sincero reconhecimento a todos os docentes, servidores e estudantes desta universidade, em especial às professoras Maria Aparecida Segatto Muranaka, Roseana Costa Leite (em memória) e Rosa Maria Feiteiro Cavalari. Realmente foi um privilégio ter sido um de seus alunos.

Não encontro palavras para expressar o quanto os questionamentos, as ponderações, as provocações e as reflexões proferidas durante o exame de qualificação e a defesa da tese contribuíram para a realização desta pesquisa. Minha eterna gratidão à Profª. Dra. Débora Cristina Fonseca, à Profª. Dra. Irandi Pereira, ao Prof. Dr. Augusto Caccia Bava Junior e à Profª. Dra. Fabiana Aparecida de Carvalho.

Agradeço à Professora Doutora Leila Maria Ferreira Salles por várias razões, a começar por sua generosidade em ter me aceito como orientando. Além disso, suas observações, críticas, direção e orientação foram essenciais não apenas para a elaboração desta tese, mas também para minha trajetória acadêmica e formação como pesquisador.

Vencer este desafio, sem o apoio familiar, não teria sido possível. Agradeço profundamente à minha mãe, Maria Helena Bertin Moreira, a meus irmãos José Carlos Moreira, Marco Antonio Moreira e Roni Ricardo Moreira, a meus sogros Roberto Marotti e Iraci Ferreira de Macedo Marotti e, sobretudo, à minha esposa Janaina Bianca Marotti e a meus diletos filhos Nicolas Marotti Moreira e Luiza Marotti Moreira.

Por fim, agradeço a Deus, a quem recorri em todas as horas de dúvidas, fraquezas e incertezas.

Cabecinha boa de menino triste,
De menino triste que sofre sozinho,
Que sozinho sofre, - e resiste,

Cabecinha boa de menino ausente,
Que de sofrer tanto se fez pensativo,
E não sabe mais o que sente...

Cabecinha boa de menino mudo
que não teve nada, que não pediu nada,
pelo medo de perder tudo.

Cabecinha boa de menino santo
que do alto se inclina sobre a água do mundo
para mirar seu desencanto.

Para ver passar numa onda lenta e fria
a estrela perdida da felicidade
que soube que não possuiria.
(MEIRELES, 1939, p. 37).

RESUMO

Defendemos nesta pesquisa que o ECA apresenta diversos pontos de ruptura em relação aos antigos códigos de menores que o antecederam. Estes, em linhas gerais, constituíam-se como um arcabouço legal de caráter punitivo, fundamentado em práticas de vigilância e disciplina, destinadas, sobremaneira, a crianças e adolescentes pobres, concebidos como objetos de medidas judiciais e seres com propensão à imoralidade, à mendicância e ao crime (seja qualificando-os de abandonados, delinquentes, imorais ou em situação irregular). O ECA, ao contrário: afirma a criança e o adolescente como sujeitos peculiares, em processo de formação, que possuem diversos direitos; atribui, primariamente ao Estado, mas também à família e à sociedade, o dever de efetivar, com absoluta prioridade, os direitos consagrados a estes indivíduos; estabelece instrumentos de exigibilidade judicial e administrativa de direitos (ação mandamental e o Conselho Tutelar); e institui mecanismos de participação e de controle social (Conselho de Direitos e Conselho Tutelar), por meio dos quais, é possibilitado à sociedade interferir na elaboração, na execução e na avaliação das políticas públicas. Dentre estes quatro elementos, um nos pareceu o mais importante, ou seja, o grande ponto de ruptura introduzido pelo ECA: o Conselho de Direitos, a quem foi atribuída a responsabilidade de fazer com que as concepções e as ações propostas pela lei sejam colocadas em movimento e se materializem. Entretanto, com bases nos dados coletados (a partir de resoluções/deliberações proferidas pelo CONANDA, pelo CONDECA/SP e pelo CMDCA/Rio Claro), consideramos que este órgão não desempenha plenamente e satisfatoriamente sua função de controlador das políticas públicas na área da infância e da adolescência no país, tampouco tem promovido, efetivamente, uma articulação de esforços entre a União, os Estados e os municípios para a criação, o melhoramento e o reordenamento de serviços em prol de crianças e adolescentes. Ainda assim, avaliamos que, se por um lado, o Conselho de Direitos ainda não concretizou as diversas rupturas promovidas pelo ECA no plano formal, por outro, há indícios de que ele está trilhando um caminho para este fim. Tratou-se de pesquisa documental, de cunho qualitativo, em que recorremos à análise de conteúdo.

Palavras-chave: ECA. Menorismo. Infância e Adolescência. Conselho de Direitos. Conselho Tutelar.

ABSTRACT

We stand in this research that the CAS has several points of break with ancient laws of children and adolescents that preceded it. These, in general, is constituted as a legal framework punitive, based on surveillance and discipline practices designed, excessively, the poor children and adolescents, conceived as objects of judicial measures and being prone to immorality, to beggary and crime (is calling them abandoned, delinquent, immoral or undocumented). The CAS, in turn: states the child and adolescent as a unique subject in the training process, which have various rights; attributed primarily to the State, but also to the family and society, the duty to carry out, with absolute priority, the rights granted to these individuals; establishes instruments for judicial and administrative liability rights (writ action and the Guardianship Council); and establishing mechanisms for participation and social control (Rights Council and Guardianship Council), through which it is made possible to society interfere in the development, implementation and evaluation of public policies. Among these four elements, one seemed to us the most important: Rights Council, who was given the responsibility to make the ideas and actions proposed by the law are placed in movement and materialize. However, with bases on the collected data (from resolutions/decisions made by the CONANDA at CONDECA/SP and the CMDCA/ Rio Claro), we believe that this body does not play fully and satisfactorily its controller role of public policy in the area of childhood and adolescents in the country, has neither promoted effectively a joint effort between the Union, states and municipalities for the establishment, improvement and reordering services for the benefit of children and adolescents. Still, we conclude that, on the one hand, the Rights Council has not materialized the various ruptures promoted by CAS in formal terms, on the other, there is evidence that he is treading a path to this end. This was documentary research, qualitative nature, in which we used the content analysis.

Keywords: CAS. Menorismo. Children and Adolescents. Rights Council. Guardianship Council.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre as reivindicações da Emenda Criança, Prioridade Nacional, e a redação final da Constituição de 1988.....109
Quadro 2 – Correlação entre as medidas aplicáveis a crianças e adolescentes e as relativas aos pais ou responsável.....171
Quadro 3 – Comparação entre as concepções de criança, abrangência da norma, direitos assegurados e serviços e atendimentos previstos pelo ECA e pelo Códigos de Menores.....182
Quadro 4 – Critérios para a seleção de projetos a serem financiados no exercício de 2008 com recursos da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e do Fundo Nacional.....191
Quadro 5 – Comparação entre a quantidade de decisões proferidas pelo CONANDA, pelo CONDECA e pelo CMDCA, por categorias de análise.....282

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de decisões proferidas pelo CONANDA, pelo CONDECA e pelo CMDCA, por categorias de análise.....282

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de Conselhos Tutelares por municípios brasileiros.....179
Tabela 2 – Quantidade e percentual de Resoluções do CONANDA, por categorias de análise.....187
Tabela 3 – Número de Resoluções do CONDECA, por categorias de análise.....260
Tabela 4 – Número de Resoluções do CMDCA, por categorias de análise.....273

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Manifestação de crianças e adolescentes durante os trabalhos da ANC.....103
Ilustração 2 – Organograma do SINASE.....236

LISTA DE SIGLAS

CAPS-i – Centro de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil

CEUP – Centro de Educação e Cultura Popular

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CM/1926 – Código de Menores de 1926

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Rio Claro

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Rio Claro

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNTC – Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONAETI – Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil

CONDECA – Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centros de Referências Especializados de Assistência Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DISQUE 100 – Disque Direitos Humanos

DRP – Diagnóstico Rápido Participativo

FEBEM – Fundação Estadual do Bem Estar do Menor

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNCA – Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente

GEDUC – Programa Guarda Educacional

IML – Instituto Médico Legal

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCA – Orçamento Criança e Adolescente

PAIR – Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PAF – Plano de Atendimento Familiar

PIA – Plano Individual do Adolescente

PNADCA – Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente

PNAS – Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo

PNEVSCA – Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes

PNPPDDCACF – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

POL – Planos Operativos Locais

PROERD - Programa Educativo da Polícia Militar

SDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SGD – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SIPIA – Sistema de Informações para Infância e Adolescência

SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social de Rio Claro

SNPDCA – Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

SPDCA/SEDH – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 18
1.1 Disciplina como amoldamento, controle e repressão aos pobres.....22
2 CONCEPÇÕES DE DIREITO, ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA.....30
2.1. Relação entre direito, Estado e política pública.....42
2.1.1 Concepção positivista de Estado e de direito no Brasil.....**48**
a) o amoldamento moral dos pobres;.....49
b) a inexistência de direitos individuais;.....52
c) a preservação da ordem como meio para o progresso.....53
2.1.1.1. A negação de direitos na perspectiva neoliberal.....**54**
3 DESPROVIDOS DE DIREITOS, IMORAIS E DELINQUENTES: AS DESVENTURAS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB O SIGNO MENORISTA.....59
3.1 Política de escravidão: alguns apontamentos sobre crianças e adolescentes no Brasil Império e a Lei do Ventre Livre.....59
3.1.1 Política para menores: observações sobre crianças e adolescentes nas primeiras décadas da República e o Decreto nº 16.272/1923.....**63**
3.1.1.1 Enraizando o menorismo: o Código de 1926.....**75**
a) a vigilância aos menores;.....76
b) os crimes e as penas;.....78
c) abandonados e delinquentes: algumas discrepâncias;.....79
d) proteção contra a exploração do trabalho infantil;.....80
e) o fim do sistema de rodas.....83
3.1.1.1.1 Consolidando o menorismo: o Código de 1927.....**86**
3.2 Aprofundando o menorismo: o Código de 1979.....87
4 ECA: CONTINUIDADE SIMULADA OU RUPTURA COM A LEGISLAÇÃO MENORISTA?.....97
4.1 Crianças e adolescentes no processo constituinte: fragmentos de luz sobre os invisíveis.....98
4.1.1 Concepções, abrangência, direitos assegurados, serviços e outros mecanismos previstos pelo ECA.....**119**
4.1.1.1 As definições preliminares do ECA e as rupturas com o menorismo.....**119**

4.1.1.1.1 Os direitos fundamentais da infância e da adolescência.....120
a) o direito à vida e à saúde;.....120
b) os direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade;.....123
c) o direito à convivência familiar e comunitária;.....127
d) o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer;.....135
e) o direito à profissionalização e à proteção ao trabalho.....139
4.2 os direitos individuais de adolescentes.....142
4.2.1 A política do ECA para a concretização dos direitos de crianças e adolescentes.....152
4.2.1.1 Os instrumentos de exigibilidade administrativa e judicial de direitos.....158
4.2.1.1.1 O Conselho Tutelar.....159
4.3 Algumas inferências sobre o ECA.....180
5 CONSELHO DE DIREITOS: CONCRETIZANDO AS RUPTURAS DO ECA OU EM BUSCA DESTE CAMINHO?.....183
5.1 As resoluções do CONANDA.....184
5.1.1 Funcionamento interno.....187
5.1.1.1 Os fundos da criança e do adolescente.....188
5.1.2 Diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência.....192
a) conferências dos direitos da criança e do adolescente: idealizando caminhos para a implementação do ECA?.....193
b) planejando caminhos a partir das conferências: a Política Nacional e o Plano Decenal.....195
5.1.3 Estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais.....218
5.1.3.1 As políticas setoriais na área da saúde.....218
5.1.3.2 As políticas setoriais na área do esporte e lazer.....224
5.1.3.3 As políticas setoriais na área do atendimento socioeducativo.....228
5.1.3.4 Políticas setoriais na área do trabalho/emprego/educação profissional.....239
5.1.3.5 Políticas setoriais acerca da violência sexual contra crianças e adolescentes.....240
5.1.3.6 Políticas setoriais relativas aos direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade.....241
5.1.3.7 Políticas setoriais relativas à segurança no trânsito.....244
5.1.3.8. Políticas setoriais relativas ao acolhimento institucional/adoção.....245
5.1.4 Atuação para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos.....246

5.1.4.1 Normas gerais para a garantia de direitos.....**246**
5.1.4.2. Conselhos de Direitos estaduais e municipais.....**250**
5.1.4.3 Conselhos Tutelares.....**253**
5.2 Alguns apontamentos sobre o CONANDA.....**254**
5.3 Deliberações do CONDECA.....**259**
5.3.1 Funcionamento Interno.....**261**
5.3.1.1 O fundo estadual dos direitos da criança e do adolescente.....**261**
5.3.2 Diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência.....**262**
5.3.3 Estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais.....**262**
5.3.3.1 Políticas setoriais referentes ao esporte e ao lazer.....**263**
5.3.3.2 Políticas setoriais referentes ao atendimento socioeducativo.....**263**
5.3.3.3 Políticas setoriais destinados ao enfrentamento da violência sexual.....**264**
5.3.3.4 Políticas setoriais na área dos direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade.....**265**
5.3.4 Atuação para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos.....**267**
5.3.4.1 Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos.....**268**
5.3.4.2 Conselho Tutelar.....**269**
5.3.4.3 Alguns apontamentos sobre o CONDECA.....**270**
5. 5 As resoluções do CMDCA.....**271**
5.5.1 Funcionamento interno.....**273**
5.5.2 Diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência.....**274**
5.5.3 Estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais.....**276**
5.5.3.1 Políticas setoriais relativas ao acolhimento institucional.....**277**
5.5.3.2 Políticas setoriais referentes ao atendimento socioeducativo.....**278**
5.5.4 Atuação para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos.....**279**
5.5.5 Algumas observações sobre o CMDCA.....**281**
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....**283**
REFERÊNCIAS.....**287**

1 INTRODUÇÃO

Os substantivos femininos infância e adolescência são palavras derivadas de expressões latinas, respectivamente, *infantĭa,* que significa "incapacidade de falar, idade baixa", e *ăd-ŏlescens,* que remete ao indivíduo que está crescendo. (SILVA; MONTAGNER, 2009, p. 226).

Com base na legislação vigente no país, sobretudo na Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), bem como dicionários hodiernos, podemos assinalar que atualmente ambos os termos dizem respeito a períodos da vida humana que carecem de proteção contra atos próprios do mundo adulto, especialmente daqueles relacionados a práticas sexuais, a atividades laborais e à violência, em síntese, tudo aquilo que possa desencadear danos físicos, psíquicos e morais.

No entanto, esta concepção, ou nas palavras de Ariès (1981, p.128), esta consciência da particularidade infantil, que distingue essencialmente a criança e o adolescente do adulto, é algo relativamente recente. De acordo com o autor, durante a idade média crianças e adolescentes eram tratados como seres sem grande importância, percebidos como adultos em miniatura e caracterizados como indivíduos necessariamente incapazes, dependentes e submissos. Neste contexto, o "respeito devido às crianças era então algo totalmente ignorado", sendo que os "adultos se permitiam tudo diante delas: linguagem grosseira, ações e situações escabrosas; elas ouviam e viam tudo".

A título de exemplo, Ariés (1981) expõe passagens que retratam Luís XIII – que viria a ser o rei da França no século XVII – em circunstâncias que hoje possivelmente seriam vistas como casos de violência sexual, dentre as quais citamos:

> [...] Luís XIII ainda não tem um ano: ele dá gargalhadas quando sua ama lhe sacode o pênis com a ponta dos dedos. [...] Ele [Luís XIII] e Madame [sua irmã] foram despidos e colocados na cama junto com o rei, onde se beijaram, gorjearam e deram muito prazer ao rei. (ARIÈS, 1981, p. 125-126).

Ariés (1981, p.128) destaca que fatos como estes, provavelmente, não ocorriam apenas na privacidade da realeza, argumentando que "não há porque pensar que o clima moral devesse ser diferente em outras famílias de fidalgos e plebeus", uma vez que a "prática familiar de associar as crianças às brincadeiras sexuais dos adultos fazia parte do costume da época e não chocava o senso comum".

Uma atitude diferente em relação à infância começa a se delinear, segundo Ariés (1981, p.164), primeiramente no seio familiar, por meio da "paparicação" às crianças pequenas, vistas como "brinquedos encantadores" e, em seguida, nos meios eclesiásticos. Neste segundo momento, em maior medida a partir do século XVII, vai se consolidando a ideia de que crianças deveriam ser tratadas como seres frágeis, cuja inocência precisava ser preservada e a moralidade desenvolvida e disciplinada, cabendo aos adultos promover tais ações.

> [...] O sentido da inocência infantil resultou, portanto, numa dupla atividade moral com relação à infância: preservá-la da sujeira da vida e especialmente da sexualidade [...] e fortalecê-la desenvolvendo o caráter e a razão (ARIÈS, 1981, p. 146).

O autor afirma que paulatinamente a família passou a incorporar os ideais de preservação e fortalecimento da infância, mas que, concomitantemente, o trabalho necessário para concretiza-los foi se tornando objeto das instituições escolares, que para tanto, passaram a desenvolver um sistema de disciplina, composto por três características centrais: "a vigilância constante, a delação erigida em princípio de governo e em instituição, e a aplicação ampla de castigos corporais". (ARIÈS, 1981, p. 180).

> [...] a escola e o colégio [...] se tornaram no início dos tempos modernos um meio de isolar cada vez mais as crianças durante um período de formação tanto moral como intelectual, **de adestrá-las, graças a uma disciplina mais autoritária, e, desse modo, separá-las da sociedade dos adultos**. (ARIÈS, 1981, p. 165, destaque nosso).
> [...] O estabelecimento definitivo de uma regra de disciplina completou a evolução que conduziu [...] ao colégio moderno, instituição complexa, não apenas de ensino, mas de vigilância e enquadramento da juventude. (ARIÈS, 1981, p. 170).
> [...] a história da disciplina do século XIV ao XVII permite-nos fazer duas observações importantes. Em primeiro lugar, uma disciplina humilhante – o chicote ao critério do mestre e a espionagem mútua em beneficio do mestre [...]. (ARIÈS, 1981, p. 180).

Como indica Ariés (1981), o ato de vigiar remete, em linhas gerais, à observação constante e sistemática e tem como objetivo exercer controle, incutir uma determinada ordem, garantir obediência, em outras palavras, impor uma disciplina.

Foucault (2004) oferece um caso notório em que um instrumento de vigilância tem como finalidade precípua controlar indivíduos: o Panóptico, "programa arquitetural da maior parte dos projetos de prisões" desenvolvido a partir da primeira metade do século XIX. Grosso modo, tal estrutura abrigava uma torre central circundada por celas

compondo um anel. Cada cubículo possuía duas janelas, uma para o exterior e outra para o interior, sendo que esta permitia ao vigilante na torre observar sem ser observado. Deste modo, seria possível não apenas verificar se o comportamento dos detentos estava em conformidade ao estabelecido pela instituição, mas também – sem o recurso à força ou à violência explícita – impor-lhes certa conduta.

No entanto, a incorporação da disciplina para a preservação da ordem não se limitaria aos casos de indivíduos encarcerados, ou seja, aqueles que já cometeram alguma falta; ela seria igualmente importante para o apaziguamento social, na medida em que impetraria nas demais pessoas (não presas) um comportamento que as afastassem de práticas consideradas inadequadas e, consequentemente, de punições, assegurando assim um bom funcionamento da sociedade. Nesta perspectiva, segundo Foucault (2004, p. 182), a disciplina constitui um "processo técnico unitário pelo qual a força do corpo é, com o mínimo ônus, reduzida como força política e maximizada como força útil".

A propósito dessa afirmação pode-se indagar: para que é necessário tornar os corpos, concomitantemente, úteis e dóceis? Foucault (2004) aponta que este duplo imperativo tem a ver com as exigências do modo de funcionamento capitalista; cujo êxito requer obediência, tanto para as atividades laborais no interior da fábrica, como também para o assentimento incondicional a este sistema, de forma que as pessoas não se rebelem contra seus efeitos mais nocivos: desemprego, miséria, fome, violência, destruição ambiental[1] etc.

Foucault (2004, p. 182) acrescenta que embora a disciplina seja efetivada por meio de "regimes políticos, de aparelhos ou de instituições muito diversas", ela não se identifica especificamente com nenhum deles, haja vista se tratar de algo que "comporta todo um conjunto de instrumentos, de técnicas, de procedimentos, de níveis de aplicação, de alvos; ela é uma física ou uma anatomia do poder, uma tecnologia". Como tal, ela pode estar a serviço dos mais variados aparatos: penitenciárias, casas de educação, hospitais, polícia, família, ou seja, qualquer organismo que vise "fazer reinar a disciplina na escala de uma sociedade". (FOUCAULT, 2004, p. 177-178).

[1] A esse respeito ver: MÉSZÁROS, István. Educação para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2005.

Em síntese, observado por este ângulo, o processo disciplinar consiste basicamente num adestramento que visa perpetrar certos hábitos e costumes, sendo realizado, normalmente, por meio de castigos e recompensas[2]. Por remeter a práticas arbitrárias, coercitivas e punitivas, ele adquire uma conotação negativa, parecendo contrário às ideias de liberdade, autonomia e democracia. Todavia, a disciplina pode ser utilizada em prol de outras finalidades?

Rego (1996) assinala que a disciplina, a exemplo do que acabamos de expor, é entendida, por vezes, no sentido de submissão e de tirania, relacionada à opressão, ao enquadramento e a um amoldamento que conduz os indivíduos a se submeterem passivamente às normas estabelecidas. Inversamente, a indisciplina estaria relacionada ao não cumprimento das regras, isto é, as pessoas não se submeteriam ou se acomodariam diante das imposições externas oriundas de uma instituição ou governo, o que poderia desencadear rupturas. Assim, a disciplina, inevitavelmente, deveria ser abolida numa sociedade livre e democrática.

Entretanto, Rego (1996, p.86) considera que a vida em sociedade pressupõe o "cumprimento de regras e preceitos capazes de nortear as relações entre as pessoas, possibilitar-lhes o diálogo, a cooperação e a troca". Deste modo, as normas não se contabilizam unicamente como "prescrições castradoras" e o respeito a elas simplesmente como uma sujeição incondicional e alienada. Neste caso, a indisciplina compreenderia uma "atitude de desrespeito, de intolerância aos acordos firmados, de intransigência, do não cumprimento de regras capazes de pautar a conduta de um indivíduo ou de um grupo".

Além de contribuir para o convívio social entre os seres humanos, a autora sugere que a disciplina é importante para o seu desenvolvimento psicológico, auxiliando-os no controle consciente do comportamento, na capacidade de realizar planejamentos e previsões, no acréscimo de atenção e de memória etc., atributos que certamente favorecem o autogoverno do indivíduo e, mais uma vez, sua relação com os outros. (REGO, 1996).

Por este lado, a disciplina não se traduz exclusivamente num mecanismo de repressão, controle e amoldamento a determinadas circunstâncias, ou seja, algo danoso que deve ser sumariamente extinguido. Porém, é certo que ela pode ser utilizada para estes fins. Em outras palavras, como qualquer tecnologia pode ser utilizada em

[2] Dicionário de Psicologia da APA. Porto Alegre: Artmed, 2010. 1040p.

benefício ou prejuízo das pessoas. Portanto, convém esclarecer que as eventuais críticas que faremos ao processo de imposição de disciplina não se referem a esta atividade de modo absoluto, mas apenas no que tange a sua utilização como instrumento de dominação.

1.1 Disciplina como amoldamento, controle e repressão aos pobres

Ao analisar o surgimento do "complexo tutelar" na França, organizado para o atendimento social dos necessitados e para a proteção à infância perigosa e a em perigo, quer dizer, "aquela que não se beneficiou de todos os cuidados da criação e da educação", Donzelot (1986, p.92) evidencia como instituições ditas de proteção e promoção podem exercer, na prática, uma vigilância ativa sobre as famílias pobres, com o intuito de manter sob controle os desafortunados, impondo-lhes uma fiscalização cotidiana sob a ameaça constante e implícita, mas muitas vezes explícita, de afastá-los de seus filhos.

Segundo o autor, este complexo tutelar surgiu no final do século XIX, impulsionado pela constituição de novas profissões, tais como: assistente social, educador especializado, orientador etc.; que compartilhavam não apenas uma "bandeira comum: o trabalho social", mas também o objetivo de reduzir a demanda de casos para o Poder Judiciário e para o sistema penal. Desta forma, com fulcro em conhecimentos interdisciplinares, de natureza psiquiátrica, sociológica e psicanalítica, tais agentes passariam a buscar a antecipação "do drama, [e da] ação policial, substituindo o braço secular da lei pela mão estendida do educador". Porém, por traz desta nova aparência educacional, técnica e protetiva, persistia a antiga intervenção estatal na vida cotidiana dos indivíduos, no interior da família, às "custa de uma despossessão quase total dos direitos privados", retirando dos pais a prerrogativa de educar seus filhos. (DONZELOT, 1986, p. 92).

Portanto, para prevenir a prisão fora antecipada a vigilância, inclusive para aquelas pessoas que não cometeram crime algum. Contudo, uma vigilância aparentemente mais sutil que o Panóptico, disfarçada sob o véu de atividade de orientação, de educação. Certamente está em questão aqui não apenas a redução de crimes, mas também a necessidade de amoldar os indivíduos para a sociedade capitalista, tonando-os úteis e dóceis.

É o que sugere Wacquant (2007) ao analisar as reformas nas políticas de encarceramento e de assistência social nos Estados Unidos nas três últimas décadas, empreendidas a partir de uma reestruturação do aparelho de Estado, por sua vez, inspirada no ideário neoliberal.

Com base no argumento de que o auxílio aos pobres acarretava-lhes uma espécie de doença de caráter, fazendo-os preferir a caridade, a mendicância estatal ao trabalho, os Estados Unidos empreenderam uma abrupta retração nos investimentos públicos com assistência social, por meio da adoção de instrumentos burocráticos que dificultavam e mesmo inviabilizam o acesso de pessoas aos serviços a que tinham direito, além de cortes orçamentários na área. Nesta ótica, tal medida traria consigo um duplo benefício: aos pobres, que assimilariam os valores relacionados ao trabalho e se tornariam independentes e responsáveis, e ao Estado, que se desoneraria de gastos prejudiciais ao país. (WACQUANT, 2007).

Destarte, a pobreza é concebida unicamente como uma consequência da preguiça, da indolência e da imoralidade. A forma mais eficiente de combatê-la, por conseguinte, seria combatendo os próprios pobres, penalizando-os, retirando-lhes recursos que muitas vezes significavam o único meio de seu sustento.

Obviamente, a reforma aprofundaria ainda mais, como afirma Wacquant (2007), a situação socioeconômica dos pobres no país, sobretudo a dos negros e a dos latinos, já que além de tais contingentes não contarem mais com auxílios governamentais, em inúmeros casos também não acessaram os postos de trabalho – devido à baixa escolarização e qualificação profissional – ou apenas encontraram subempregos que não lhes garantiam condições dignas de sobrevivência.

Ao passo que é concretizada esta desresponsabilização do Estado com os direitos sociais, o país passa a ampliar de maneira crescente os recursos destinados ao sistema carcerário e a adotar medidas rigorosas de combate ao crime. Wacquant (2007, p.30-34) denomina este processo de "virada punitiva" e aponta que ele, curiosamente, não seria uma resposta ao aumento da delinquência juvenil ou da violência urbana, mas sim às consequências do desemprego e da precarização dos direitos dos trabalhadores, isto é, da própria reforma neoliberal que conduziu milhares de pessoas à miséria.

Os dados apresentados por Wacquant indicam que a "virada punitiva" acarretou uma elevação sem precedentes na população carcerária norte-americana, principalmente entre os jovens negros e latinos. Não por acaso, o autor considera que a prisão se tornara substituta do gueto – até então destinado a favorecer a exploração da força de trabalho e

a ostracização social de seus moradores –, obsoleto por não mais cumprir a função de confinar e "neutralizar a ameaça material e/ou simbólica que ela [comunidade pobre, sobretudo negra] faz pesar sobre a sociedade mais ampla, da qual foi extirpada". Em outros termos, o gueto tornara-se incapaz de "manter os corpos negros a uma segura distância para benefício material e simbólico da sociedade branca". (WACQUANT, 2007, p.335-341).

A prisão, por sua vez, como identifica Wacquant (2007, p.345), além de ser "composta pelos mesmos quatro elementos fundamentais que conformam um gueto: estigma, coerção, confinamento físico, paralelismo e isolamento organizacionais", contribui para o controle e amoldamento dos indivíduos, inclusive aqueles não encarcerados, que se enquadram a determinas condutas temendo este destino.

A julgar pelas contribuições de Foucault, Donzelot e Wacquant, o que se busca incutir nos desafortunados é uma aceitação cega às exigências e demandas do modo de produção capitalista, quer dizer, não importa se determinada pessoa é afetada pela fome ou pela miséria, o quão aviltante é sua forma de obter dinheiro ou se sofre abusos e violências; independentemente de tudo isso, deve-se respeitar a propriedade privada, louvar a dignidade (supostamente) conferida pelo emprego e portar-se segundo a moralidade vigente. Aqueles que se aventurarem para além dos limites legais e morais estabelecidos sofrerão sanções: serão fiscalizados e monitorados, afastados de seus filhos e por fim encarcerados. A aplicação destas penalizações, no entanto, não ficará apenas a cargo do aparato coercitivo do Estado, mas também das chamadas instituições de proteção, promoção e educação.

Isto nos conduz a considerar que neste estado de coisas o sofrimento deve ocorrer em silêncio, pois a denúncia (da pobreza ou da violência vivenciadas) e o pedido de ajuda (ao Estado) podem significar o início do processo punitivo.

Em síntese, nota-se que o tratamento dispensado pelos adultos à infância e à adolescência foi marcado historicamente pela indiferença, pelo abuso, pela exploração e pela violência, especialmente às crianças e aos adolescentes pobres; aos poucos foi se desenvolvendo uma noção de que era preciso protegê-los, mas com isso surgem também ações de controle e de penalização, adotadas, notadamente, a partir de intervenções institucionais externas à família, com vistas à manutenção de uma determinada ordem social. No Brasil, aparentemente, não foi produzida uma história diferente desta.

Del Priore (2000, p.84) aponta que no passado raríssimas palavras eram empregadas para designar a infância. Segundo a autora, termos como miúdos, ingênuos e infantes são encontrados em documentos produzidos na América portuguesa e denotavam "um tempo sem maior personalidade, um momento de transição e por que não dizer, uma esperança". Este fato estaria atrelado à "tremenda instabilidade e à permanente mobilidade populacional dos primeiros séculos de colonização".

Ainda sobre este período, Ramos (2000, p.20) faz apontamentos estarrecedores acerca da história de crianças e adolescentes nas embarcações lusitanas do século XVI. De acordo com o autor, entre os séculos XVI e XVII a expectativa de vida dos "miúdos" portugueses era em média de 14 anos de idade, sendo que aproximadamente metade dos nascidos vivos falecia antes mesmo dos sete anos. Especialmente nas camadas mais pobres, elas eram consideradas "pouco mais que animais, cuja força de trabalho deveria ser aproveitada ao máximo enquanto durassem suas curtas vidas". Assim, não raro, os próprios pais entregavam os filhos para servirem nos navios, muitas vezes na expectativa de aumentar a renda familiar com o soldo do rebento e/ou eliminar "uma boca para alimentar".

Outros "ingênuos", sobretudo judeus, eram simplesmente raptados ou arrancados à força de seus pais para servirem à Coroa no além-mar. Uma vez incorporados às naus portuguesas, eles atuariam como grumetes ou pajens e teriam a companhia das "órfãs do Rei" (meninas enviadas ao Brasil para se casar com membros da nobreza) e de menores simplesmente acompanhando os pais ou algum familiar. Contudo, o infortúnio dos futuros pequenos marujos não se encerrava no trauma provavelmente acarretado por sua inserção nas embarcações (entregues pelos pais ou retirados destes de forma violenta), invariavelmente o que os esperavam era ainda pior. (RAMOS, 2000).

Pajens e grumetes, de acordo com Ramos (2000, p.19), eram obrigados a aceitar abusos sexuais de marinheiros e de oficiais ou se entregarem à prostituição como forma de obter proteção de um adulto; realizar trabalhos próprios de homens adultos; além de sofrerem inúmeros maus tratos e privações. Ressalta o autor que violências sexuais eram muitas vezes infringidas até mesmo às crianças acompanhadas pelos pais e às órfãs do Rei, "que tinham que ser guardadas e vigiadas cuidadosamente a fim de manterem-se virgens, pelo menos, até que chegassem à colônia". Ademais, os menores eram sempre os últimos a se alimentar e a ser atendidos, mas os primeiros a serem atirados ao mar caso houvesse algum problema.

Em terras brasileiras o martírio destas crianças e adolescentes provavelmente persistiria e, nos anos vindouros, juntar-se-iam a elas no sofrimento milhões de outros "miúdos", sobretudo a partir da infame escravidão do povo africano. Todavia, interessa-nos examinar mais detidamente este processo, ou seja, o tratamento dispensado, historicamente, a estes indivíduos no Brasil.

Para tanto, objetivamos nesta pesquisa analisar as políticas públicas para o atendimento à infância e à adolescência no país, procurando desvendar as concepções e os pressupostos que as orientam e refletir sobre as práticas que elas impulsionam.

Por conseguinte, constituíram-se objetivos específicos do trabalho: a) analisar os códigos de menores brasileiros (e legislação correlata) que precederam o ECA, no intuito de perscrutar as concepções, os pressupostos e as ações por eles propostos e, compreender como as políticas atuais foram se constituindo historicamente; b) analisar o ECA e a legislação hodierna concernente à infância e à adolescência, visando não apenas constatar as concepções, os pressupostos e as ações previstas, mas se elas representam continuidade ou ruptura com as normas que as antecederam; c) analisar as ações do Conselho de Direitos, enquanto órgão central no processo de elaboração, execução e controle das políticas para a criança e o adolescente no país. Salienta-se que, nesta parte da pesquisa, guiou-nos o interesse de apontar se as rupturas promovidas pelo ECA, em face da legislação "menorista", têm ultrapassado o plano legal e se efetivado no plano real.

No que tange à abordagem do problema de pesquisa, a presente investigação é de cunho qualitativo. Este enfoque, segundo Bogdan e Biklen (1994), possui cinco características essenciais: a) a fonte direta de dados é o ambiente natural do fenômeno a ser pesquisado, tendo em vista a preocupação com o contexto: "[...] para o investigador qualitativo divorciar o ato, a palavra ou o gesto do seu contexto é perder de vista o significado" (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p.48); b) a investigação qualitativa é descritiva, ou seja, "os dados recolhidos são em forma de palavras ou imagens" e têm como fonte, dentre outros, documentos, memorandos e registros oficiais. No exame destas fontes, deve-se partir do pressuposto de que "nada é trivial, que tudo tem potencial para construir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo" (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p.48-49); c) os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos. De acordo com Lüdke e André (2005, p.12), isto corresponde ao fato de que "o interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar

como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas"; d) os dados são analisados de forma indutiva, quer dizer, a coleta não tem como objetivo confirmar ou rejeitar hipóteses preexistentes, ao contrário, "as abstrações são construídas à medida que os dados particulares que foram recolhidos se vão agrupando", nesse sentido, o investigador "não presume que sabe o suficiente para reconhecer as questões importantes antes de efetuar a investigação" (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p.50); e) o significado é de importância vital.

Em resumo, como assinala Chizzoti (2003), a abordagem qualitativa se constitui como uma oposição ao dogma positivista, ou seja, à crença, segundo o qual, o único conhecimento real e verdadeiro é o que resulta exclusivamente da quantificação, por sua vez, obtida por meio da observação.

> [...] quantificação como única via de assegurar a validade de uma generalização, pressupondo um modelo único de investigação, derivado das ciências naturais, que parta de uma hipótese-guia, só admita observações externas, siga um caminho indutivo para estabelecer leis, mediante verificações objetivas, amparadas em frequências estatísticas. (CHIZZOTI, 2003, p. 222).

Quanto ao procedimento de investigação, empregamos a análise documental, isto é, o processo realizado a partir de documentos "considerados cientificamente autênticos" (ABREU, 2008, p.27). A respeito desta fonte, que na presente pesquisa consistiu, principalmente, de cartas constitucionais, leis, decretos e resoluções, consideramos oportuno expor um apontamento de Saviani (2001): nem sempre os objetivos proclamados de um texto jurídico coincidem com os objetivos reais daqueles que o promulgaram.

Saviani (2001, p.190), portanto, faz uma distinção entre objetivos proclamados, que se referem a finalidades gerais, a intenções últimas, e se situam "num plano ideal onde o consenso, a convergência de interesses é sempre possível" e objetivos reais, quer dizer, os "alvos concretos da ação", que se situam "num plano onde se defrontam interesses divergentes e, por vezes, antagônicos, determinando o curso da ação [e] as forças que controlam o processo".

Grosso modo, os objetivos proclamados coincidem com a letra da lei, enquanto os objetivos reais emergem a partir da análise de seu conteúdo, o que implica recorrer a outros dados de realidade e ao pensamento teórico. O autor salienta ainda que os objetivos reais podem constituir realizações parciais de objetivos proclamados, mas

também se opor a estes, mascarando-os, cumprindo assim uma função ideológica que visa opacificar as relações sociais. (SAVIANI, 2001, p. 190).

Em consonância a esta perspectiva, recorremos à análise de conteúdo, prática investigativa definida por Bardin (2009, p.45) como um conjunto de técnicas que utilizam procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, que tem como objetivo "conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça". Em linhas gerais, trata-se de um procedimento que busca ir para além das aparências, ou seja, do texto expresso no documento.

Nesse sentido, Bardin (2009, p.44) afirma que a análise de conteúdo almeja produzir inferências, isto é, conhecimentos a partir de "deduções lógicas e justificadas" acerca das origens das mensagens analisadas, de suas condições de produção etc.; em outras palavras, descortinar uma realidade distinta daquela que é o próprio documento.

> Apelar para estes instrumentos [...] quer dizer não à ilusão da transparência dos fatos sociais, recusando ou tentando afastar os perigos da compreensão espontânea. [...] É ainda dizer não à leitura simples do real, sempre sedutora [...]. (BARDIN, 2009, p.30).

A partir destas premissas estruturamos o trabalho em quatro seções, além da Introdução e das Considerações Finais. Na Seção 2, de cunho teórico, analisamos três categorias que nos pareceram essenciais e indispensáveis para a compreensão e a interpretação dos documentos legais (tanto os atuais como os revogados) que tratam de crianças e adolescentes no Brasil: direito, Estado e políticas públicas. Na Seção 3 nos debruçamos sobre as políticas públicas para a infância e a adolescência produzidas no Brasil antes da promulgação do ECA. Na Seção subsequente procedemos à análise do ECA, elaborado a partir da regulamentação da Constituição Federal de 1988, notadamente de seu artigo 227. Por esta razão, impôs-se a necessidade de examinarmos também as disposições da Carta Magna a respeito da infância e da adolescência, bem como revisitar alguns fragmentos do período histórico que compreendeu sua elaboração e os embates, concernentes a crianças e adolescentes, que foram travados em seu âmago. Na Seção 5 analisamos as ações do Conselho de Direitos, visando compreender se tal organismo tem atuado no sentido de concretizar as rupturas produzidas pelo ECA em relação à legislação "menorista". Com este intuito, perscrutamos as deliberações/resoluções proferidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de São Paulo (CONDECA) e pelo Conselho Municipal dos

Direitos da Criança e do Adolescente de Rio Claro (CMDCA). Em seguida, apresentamos as considerações finais.

Por fim, considero necessário expor as razões que me compeliram a realizar esta pesquisa. Minha inquietação em relação às políticas públicas para a infância e a adolescência surgiu, primeiramente, em decorrência de minha atuação como conselheiro tutelar no município de Rio Claro/SP, entre os anos de 2003 e 2006. Durante este período pude constatar, cotidianamente, o abismo existente entre as intenções contidas no ECA e a realidade dos serviços públicos oferecidos – e muitas vezes negados – a crianças e adolescentes. Esta experiência, mais do que isso, revelou que em inúmeros casos as únicas intervenções estatais efetivas na vida destes indivíduos continuavam a ser o afastamento familiar e a institucionalização, impetradas, quase que exclusivamente, a famílias pobres. Posteriormente, como profissional da educação básica, prossegui observando resquícios do menorismo, bem como a fragilidade e a ineficiência dos serviços destinados a crianças e adolescentes. Pouco a pouco foi se impondo a necessidade de analisar esta situação de forma sistematizada, de refletir sobre suas contradições e, quem sabe, contribuir, a partir da produção de conhecimento científico, para sua superação.

2 CONCEPÇÕES DE DIREITO, ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA

Nosso objetivo nesta seção é analisar as seguintes categorias: direito, Estado e política pública. Julgamos que este movimento é de fundamental importância para a compreensão e para a interpretação dos documentos legais que examinaremos durante o desenvolvimento de nossa pesquisa.

Isto posto, iniciaremos o trabalho a partir de três indagações: como o direito e o Estado se originaram? Qual é a respectiva natureza de cada um deles? Que relações estabelecem entre si?

Hobbes (1999) sugere que o Estado surgiu como remédio a discórdias decorrentes do próprio caráter humano, inclinado para a competição, para a desconfiança e para a glória, constituindo-se como uma autoridade destinada a impedir que os homens destruam uns aos outros e a compeli-los ao respeito mútuo, o que envolveria o cumprimento dos pactos estabelecidos e a obediência às leis naturais. Examinemos melhor esta concepção.

Para o autor, a natureza fez os homens iguais quanto às faculdades do corpo e do espírito, ainda que se verifiquem discrepâncias entre eles em relação à força ou à inteligência. Desta igualdade resultam duas consequências capitais: ninguém pode reivindicar qualquer coisa a que outro também não tenha direito e, todos são absolutamente livres para atingir os próprios objetivos. Estes efeitos, por sua vez, conduziriam os homens à condição de guerra, quer dizer, a partir do momento em que dois homens passassem a desejar uma mesma coisa, sem que ela, no entanto, pudesse ser usufruída ao mesmo tempo por ambos, deflagrar-se-ia uma oposição entre eles que os tornariam inimigos. (HOBBES, 1999).

Desencadeada a guerra e, não havendo uma instância superior comum para mediar a contenda, restaria a cada opositor apenas encontrar formas de destruir ou subjugar o outro antes de ser destruído ou subjugado, o que denota a importância de se antecipar às ações do oponente. Todavia, este não seria todo o problema: sabendo que a própria força e astúcia são os únicos recursos que podem evitar a ruína e que qualquer um, em dado momento, pode se tornar uma ameaça, cada homem ficaria permanentemente em situação de guerra contra todos os outros:

> E dado que a condição do homem [...] é uma condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso cada um governado por sua própria razão, e não havendo nada, de que possa lançar mão, que não possa servir-lhe de ajuda para a preservação de sua vida contra seus

> inimigos, segue-se daqui que numa tal condição **todo homem tem direito a todas as coisas, incluindo os corpos dos outros**. Portanto, enquanto perdurar **este direito de cada homem a todas as coisas**, não poderá haver para nenhum homem (por mais forte e sábio que seja) a segurança de viver todo o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver. (HOBBES, 1999, p. 114, destaque nosso).

Hobbes chama a atenção para duas sequelas decorrentes da situação de guerra: a impossibilidade de se estabelecerem noções de justo e injusto, de bem e mal, já que não haveria uma lei para regular a vida comum, ou seja, nenhuma convenção acerca do que seria certo ou errado; e a atrofia da sociedade, tendo em vista que:

> [...] Numa tal **situação não há lugar para a indústria**, pois seu fruto é incerto; consequentemente **não há cultivo da terra**, **nem navegação,** nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; **não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade**; e o que é pior do que tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta. (HOBBES, 1999, p. 109, destaque nosso).

Se determinadas paixões humanas fazem com que os homens ataquem outros homens para tomar-lhes as posses (competição), usem a violência para defender-se ou defendê-las (desconfiança) ou simplesmente para triunfar sobre terceiros "por ninharias, como uma palavra, um sorriso, uma diferença de opinião [...] quer seja diretamente dirigido a suas pessoas, quer indiretamente a seus parentes, seus amigos, sua nação, sua profissão ou seu nome" (glória), outras, ao contrário, podem conduzi-los à paz: o medo da morte, o desejo das coisas que são necessárias para uma vida confortável e a esperança de consegui-las por meio do trabalho. Segundo Hobbes, os homens, pela razão e por acordo, podem sistematizar estas paixões tornando-as normas de paz, às quais denomina de "leis da natureza". (HOBBES, 1999, p. 108).

Assim, a superação da condição de guerra exigiria, num primeiro momento, a obediência às leis da natureza. Este ato, entretanto, demandaria que cada homem abrisse mão de seu direito natural, definido por Hobbes (1999, p.114) como a liberdade que cada pessoa dispõe para utilizar seu próprio poder, do modo que julgar conveniente, para a preservação de sua vida; em outras palavras, a capacidade de fazer qualquer coisa que sua vontade e consciência indiquem como adequados para alcançar a finalidade pretendida. Trata-se, pois, da "ausência de impedimentos externos".

As leis de natureza (*lex naturalis*), inversamente, constituem-se como preceitos ou regras gerais, elaboradas "pela razão, mediante as quais se proíbe a um homem fazer tudo o que possa destruir sua vida ou privá-lo dos meios necessários para preservá-la, ou omitir aquilo que pense poder contribuir melhor para preservá-la". Nota-se, por conseguinte, uma distinção entre direito (*jus*) e lei (*lex*): enquanto o primeiro corresponde à liberdade de ação (o poder de fazer), a segunda obriga ou impede a realização desta. (HOBBES, 1999, p.114).

O autor indica a existência de diversas leis de natureza, contudo, parece-nos que três delas podem ser consideradas centrais em sua lógica argumentativa: a) todo homem deve esforçar-se pela paz; b) todo homem deve abandonar o direito natural, ou seja, o direito a todas as coisas (o desencadeador do conflito entre os homens). Hobbes (1999, p.117) salienta que há apenas duas formas de abandonar um direito: renunciando-o ou transferindo-o para outrem, sendo que a renúncia se caracteriza como um ato unilateral, que não comporta contrapartida, ao passo em que a transferência, quando é realizada em conjunto com outros homens, torna-se um contrato, uma "translação ou troca mútua de direitos"; c) todo homem deve cumprir os pactos que celebrar. Hobbes pondera que sem esta lei os acordos seriam inúteis, nada mais que palavras vazias e, assim, o direito de todos os homens a todas as coisas se perpetuaria, assim como a condição de guerra.

Esta terceira lei de natureza seria a "fonte e a origem da justiça". Hobbes (1999, p.123) sustenta que "sem um pacto anterior não há transferência de direito, e todo homem tem direito a todas as coisas, consequentemente nenhuma ação pode ser injusta"; contudo, uma vez firmado um acordo, seria injusto rompê-lo. Desta forma, a "definição da injustiça não é outra senão o não cumprimento de um pacto. E tudo o que não é injusto é justo".

Entretanto, Hobbes aponta que a existência das leis da natureza, por si só, não garante que os homens se esforcem pela paz, abram mão de seu direito natural e respeitem os pactos realizados. Segundo o autor, para que o "justo e o injusto possam ter lugar" é necessária alguma espécie de poder coercitivo:

> [...] capaz de obrigar igualmente os homens ao cumprimento de seus pactos**, mediante o terror de algum castigo que seja superior ao beneficio** que esperam tirar do rompimento do pacto, e capaz de fortalecer aquela propriedade que os homens adquirem por contrato mútuo, como recompensa do direito universal a que renunciaram. E não pode haver tal poder antes de **erigir-se um Estado**. (HOBBES, 1999, p.123, destaque nosso).

Nestes termos, para Hobbes (1999, p.123), os homens precisam ser constrangidos para a paz e o único poder capaz de tal empreitada é o Estado, entendido assim, aparentemente, como algo exterior à sociedade. Na ausência deste aparato não haveria "propriedade, pois todos os homens têm direito a todas as coisas". Percebe-se afinal que o intento essencial do Estado nesta perspectiva é proteger a propriedade, pois seria o direito a ela, em última instância, a fonte da justiça e do bem comum.

Locke (2004, p.92), a nosso ver, é mais contundente a esse respeito. Em primeiro lugar, considera que todo homem dispõe de propriedade, ao menos a do próprio corpo: o "trabalho de seus braços e a obra de suas mãos, pode-se afirmar, são propriamente dele". Além disso, designa a proteção à propriedade como a "conservação recíproca da vida, da liberdade e dos bens", afirmando-a como o "maior e principal objetivo, portanto, dos homens se reunirem em comunidades, aceitando um governo comum".

Examinadas as demandas que originaram o Estado (salvar os homens uns dos outros), sua natureza (poder coercitivo) e finalidade (resguardar a propriedade), parece-nos interessante determo-nos agora sobre o ato de sua fundação.

Rousseau (1999) afirma que a instituição do Estado fora precedida da constituição de um corpo público, que elaborou os acordos que culminaram na sua formação e na legitimidade de suas ações. Identificamos na análise do autor quatro pressupostos: o primeiro deles é que a ordem social é o direito sagrado que serve de base a todos os outros. Este direito, porém, não seria natural, mas fruto de convenções. Destarte, o direito não seria decorrente da força ou de qualquer outro meio que não o pacto coletivo entre os homens:

> A mais antiga de todas as sociedades, e a única natural, é a da família. As crianças apenas permanecem ligadas ao pai o tempo necessário que dele necessitam para a sua conservação. Assim que cesse tal necessidade, dissolve-se o laço natural. As crianças, eximidas da obediência devida ao pai, o pai isento dos cuidados devidos aos filhos, reentram todos igualmente na independência. Se continuam a permanecer unidos, já não é naturalmente, mas voluntariamente, e a própria família apenas se mantém por convenção. (ROUSSEAU, 1999, p. 53).

O segundo diz respeito ao fato de que os homens não alienam sua liberdade a não ser em troca de algo. Expressando-o de outra forma, o pressuposto indica que um homem não abrirá mão de seu direito natural de forma absoluta; ele apenas deixará de exercê-lo se em contrapartida lhe for oferecido outras vantagens, afinal: "que direito

teria meu escravo contra mim, uma vez que me pertence tudo quanto ele possui e, sendo meu o seu direito, esse meu direito contra mim mesmo não é porventura um termo sem sentido?". (ROUSSEAU, 1999, p. 62).

> Dizer que um homem se dá gratuitamente é dizer coisa absurda e inconcebível; um tal ato é ilegítimo e nulo, pelo simples fato de não se achar de posse de seu juízo quem isto comete. Dizer a mesma coisa de todo um povo é supor um povo de loucos: a loucura não faz direito. [...] Renunciar à própria liberdade é o mesmo que renunciar à qualidade de homem, aos direitos da humanidade, inclusive aos seus deveres. Não há nenhuma compensação possível para quem quer que renuncie a tudo. Tal renúncia é incompatível com a natureza humana, e é arrebatar toda moralidade a suas ações, bem como subtrair toda liberdade à sua vontade. Enfim, não passa de vã e contraditória convenção estipular, de um lado, uma autoridade absoluta, e, de outro, uma obediência sem limites. (ROUSSEAU, 1999, p. 62).

O terceiro pressuposto, que reforça o primeiro, aponta que nenhum homem possui autoridade natural sobre seu semelhante. Decorre daí que ninguém pode ser obrigado a nada, tendo em vista que o direito não é obtido pela força, mas pela convenção. Em consequência, o quarto pressuposto assevera que no estado natural, onde tudo é comum, nenhum homem deve nada a quem nada prometeu e, seguindo esta lógica, ele só reconhece que algo é de outro se tal coisa lhe é inútil. Rousseau (1999) ressalta que isto não ocorre no Estado civil, já que todos os direitos são fixados pela lei.

Para dirimir estas contradições seria necessário compor uma forma de associação que ao mesmo tempo "defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e, pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente". Isto só seria possível por meio de um contrato social, que teria como ato inaugural a composição de uma pessoa pública, ou seja, um "corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quanto a assembleia de vozes, o qual recebe desse mesmo ato sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade". Rousseau destaca que este organismo "tomava outrora o nome de cidade, e toma hoje o de república ou corpo político, o qual é chamado por seus membros: Estado, quando é passivo; soberano, quando é ativo; autoridade, quando comparado a seus semelhantes". (ROUSSEAU, 1999, p.70-71).

Em seguida, passa-se aos termos do contrato social em si, no qual o homem aliena seu direito natural, ou seja, a liberdade ilimitada a todas às coisas e recebe em contrapartida o direito à propriedade de tudo o que possui e o direito à liberdade civil. Vale salientar que esta se distingue da liberdade natural na medida em que não encontra

seus limites unicamente nas forças do indivíduo, mas sim na liberdade geral de todos os homens. Isto, segundo Rousseau (1999), proporcionaria a cada pessoa uma liberdade maior do que a vivenciada antes do contrato social.

> Tão logo se encontre a multidão reunida num corpo, não se pode ofender um dos membros sem atacar o corpo, menos ainda ofender o corpo sem que os membros disso se ressintam. Assim, o dever e o interesse obrigam igualmente as duas partes contratantes a se auxiliarem de forma recíproca, e os próprios homens devem procurar reunir sob essa dupla relação todas as vantagens que disso dependem [...]. A fim de que não constitua, pois, um formulário inútil, o pacto social contém tacitamente esta obrigação, a única a poder dar forças às outras: quem se recusar a obedecer à vontade geral a isto será constrangido pelo corpo em conjunto, o que apenas significa que será forçado a ser livre. (ROUSSEAU, 1999, p. 74-75).

Além destes direitos, Rousseau destaca que os homens, pelo contrato social, seriam agraciados com a liberdade moral, que os libertariam da escravidão imposta pelos impulsos e pelos apetites, e se tornariam, pela obediência à lei, senhores de si mesmos.

> A passagem do estado natural ao estado civil produziu no homem uma mudança considerável, substituindo em sua conduta a justiça ao instinto, e imprimindo às suas ações a moralidade que anteriormente lhes faltava. Foi somente então que a voz do dever, sucedendo ao impulso físico, e o direito ao apetite, fizeram com que o homem, que até esse momento só tinha olhado para si mesmo, se visse forçado a agir por outros princípios e consultar a razão antes de ouvir seus pendores. (ROUSSEAU, 1999, p. 78).

Em suma, seria a união de todos os homens, por contrato, o marco inaugural do Estado. A instituição deste aparato, no entanto, não teria ocorrido de forma processual, como algo que vai se desenvolvendo e se consolidando gradualmente, de acordo com as circunstâncias e as necessidades do momento histórico, mas de maneira abrupta (há um instante não existia e agora existe) e extrínseca (como uma coisa estranha à sociedade, que lhe fora imposta de fora para dentro). Sua utilidade seria verificada à medida que garantisse aos homens o bem comum, quer dizer, o direito à propriedade; em contrapartida, os homens ofereceriam obediência ao Estado. O direito, por sua vez, nada mais seria do aquilo que foi convencionado entre os membros da assembleia e previsto em uma lei, o que denota que embora lei e direito sejam coisas distintas, o segundo é subordinado ao primeiro e, consequentemente, ao Estado, sendo que ambos, por outro lado, compartilham uma clara função de controle sobre os indivíduos, tendo em vista

que tanto um quanto o outro concorrem para a manutenção da ordem social (fundamentada na preservação da propriedade).

De qualquer forma, para que o Estado cumpra a sua parte do acordo seria preciso conferir-lhe movimento e vontade, aspectos que, segundo Rousseau (1999), o contrato social que deu existência ao corpo político não cuidou de determinar.

Para Rousseau (1999, 9. 135) o corpo político é composto por duas vertentes: a vontade, que atua sob o nome de poder legislativo, e a força, que se refere ao poder executivo. A ação efetiva do Estado dependeria do concurso desses dois poderes: o de elaborar a lei, ou seja, de determinar o que será ou não realizado, e o de executar aquilo que foi objeto da convenção entre os homens. Esta segunda atribuição deveria ficar a cargo do governo, definido como um corpo intermediário entre os vassalos (povo) e o soberano (Estado). É este instrumento que, ao executar as leis, garantiria a efetiva manutenção da liberdade, tanto civil como política.

> Toda ação livre tem duas causas, que concorrem para produzi-la: uma, moral, a saber, a vontade que determina o ato; outra, física, isto é, o poder que a executa. Quando caminho na direção de um objeto, faz-se primeiramente necessário que eu lá queira ir; em segundo lugar, que meus pés me levem. (ROUSSEAU, 1999, p. 137).

As concepções de Estado e de direito compartilhadas por Hobbes, Locke e Rousseau (embora haja diferenças entre as análises de cada um, elas são, na nossa avaliação, mais de forma do que de conteúdo) certamente representam algo progressista em face de uma sociedade baseada no trabalho escravo, onde os homens não são senhores nem mesmo de seus corpos. Contudo, impossível não problematizar alguns de seus apontamentos, afinal, a justiça e a injustiça se manifestam tão somente no ato de cumprir ou não uma lei? Um direito só seria considerado válido e legítimo se regulado pela legislação? A fonte de toda a discórdia entre os homens, razão pela qual se impõe um poder coercitivo, seria a própria natureza humana? O Estado se constitui na prática como um aparato desinteressado e neutro, engajado apenas na busca do bem comum? O convívio cooperativo entre os homens seria possível apenas sob a sombra coercitiva do Estado?

Comecemos pela última indagação. Engels (1984) indica a existência de sociedades que nunca conheceram o Estado e que ainda assim desenvolveram formas de convívio social cooperativo, sem que um indivíduo estabelecesse uma situação de guerra permanente contra todos os outros. Como exemplo, citaremos a *gens* iroquesa

dos senekas, originária da América do Norte, que remonta à época do descobrimento do "novo mundo".

> Admirável essa constituição da *gens*, com toda a sua ingênua simplicidade! Sem soldados, policiais, nobreza, rei, governadores, prefeitos ou juízes, sem cárceres ou processos, tudo caminha com regularidade. Todas as querelas, todos os conflitos são dirimidos pela coletividade a que concernes, pela *gens* ou pela tribo, ou ainda pelas *gens* entre si. Só como último recurso - raras vezes empregado - aparece a vingança, da qual a nossa pena de morte é apenas uma forma civilizada, com as vantagens e os inconvenientes da civilização. (ENGELS, 1984, p.106-107).

De acordo com Engels (1984, p.92), a palavra latina *gens* significa, em linhas gerais, linhagem ou descendência comum, unida por "certas instituições sociais e religiosas, formando uma comunidade particular". Trata-se da menor unidade de uma confederação de tribos (composta ainda pela fratria e pela tribo), baseada numa economia doméstica, por sua vez realizada em comum por uma série de famílias, onde a terra era de propriedade coletiva da própria tribo e os conflitos resolvidos por seus membros sem o auxilio de um poder coercitivo.

> São os próprios interessados que resolvem as questões; e, na maioria dos casos, costumes seculares já tudo regulam. Não pode haver pobres nem necessitados [...] a *gens* têm consciência das suas obrigações para com os anciãos, os enfermos e os inválidos de guerra. Todos são iguais e livres, inclusive as mulheres. Ainda não há lugar para escravos e, como regra geral, não se subjugam tribos estrangeiras. (ENGELS, 1984, p.107).

O modo gentílico de organização, cuja existência se deu também em diversas partes do mundo, apresenta dez costumes ou características gerais. O primeiro diz respeito ao direito de todo homem e mulher de eleger o sachem, ou seja, o dirigente em tempo de paz, que não dispõe de qualquer poder coercitivo, mas apenas o paternal, de caráter puramente moral, e o caudilho, isto é, o chefe militar, com poder de dar ordens apenas nas expedições militares. O segundo decorre do primeiro e concerne ao poder da *gens* de depor o sachem e o caudilho. Já o terceiro negava aos membros da *gens* o direito de contrair matrimônio dentro dela, ou seja, mesmo sendo observado nesta formação o casamento por grupos, onde certo número de homens se casa mutuamente com um contingente de mulheres, a união entre parentes, determinados por linha materna, dada a dificuldade em se conhecer o pai, era proibido. (ENGELS, 1984).

O quarto costume consiste na passagem da propriedade dos falecidos aos demais membros da *gens,* o que sugere respeito por aquilo que pertence a outro enquanto dura sua vida, colocando em questão a competição incessante por propriedade descrita por Hobbes como intrínseca à natureza humana. O quinto, muito relevante em relação à indagação em tela, determina que os membros da *gens* devem ajuda e proteção uns aos outros, além de auxílio para vingar injúrias feitas por estranhos. Destaca-se, no entanto, que esta última não guarda muita semelhança com a situação de guerra de Hobbes, uma vez que até para proceder à vingança haveria intercessões de autoridades comuns que, eventualmente, poderiam impedi-la:

> Procurava-se, primeiro, uma mediação; a *gens* do assassino se reunia em conselho e fazia propostas de solução pacífica à *gens* da vítima, oferecendo, quase sempre, a expressão do seu pesar e alguns valiosos presentes; se estes fossem aceitos, o assunto estava encerrado. Em caso contrário, a *gens* ofendida designava um ou mais vingadores, cujo dever era perseguir e matar o assassino. Se isto acontecia, a *gens* deste último não tinha qualquer direito a queixar-se – estavam acertadas as contas. (ENGELS, 1984, p. 95).

O sexto costume envolve o direito de usar o nome da *gens*, ressaltando que cada uma dispunha de um nome específico dentro da tribo, por exemplo, os senekas iroqueses abrigavam oito *gens*, cada uma com um nome de animal: lobo, urso, tartaruga, castor, cervo, narceja e garça. Segundo Engels (1984), o nome do indivíduo indicaria não apenas a *gens* a que ele pertencia como também implicaria em direitos gentílicos. O sétimo costume abarca o poder de adotar estranhos, admitindo-os assim na tribo e outorgando-lhes todos os direitos gentílicos e tribais.

> Quando os iroqueses venceram, em 1651, os érios e as "nações neutras", propuseram-lhes que entrassem na confederação com iguais direitos; somente depois de terem os vencidos recusado a proposta é que foram expulsos de seu território. (ENGELS, 1984, p.107).

O oitavo trata da existência, senão de solenidades religiosas, mas pelo menos de festas anuais em que o sachem e o caudilho exerciam funções sacerdotais e o nono aponta para a existência de lugares comuns para o sepultamento dos mortos. Por fim, o décimo costume é caracterizado pela existência de um conselho, composto por uma "assembleia democrática de seus membros adultos, homens e mulheres, todos com o mesmo direito de voto", com a função de eleger e depor o sachem e o chefe militar; decidir sobre o preço do sangue ou a vingança pelo assassinato de um membro; e

deliberar acerca da adoção de estrangeiros (ENGELS, 1984, p. 97). Com base nessas características Engels apresenta uma síntese da *gens* em questão:

> Seus membros são todos indivíduos livres, cada um obrigado a defender a liberdade dos outros; têm os mesmos direitos pessoais; nem os sachens nem os chefes militares pretendem ter qualquer espécie de preeminência; formam, no conjunto, uma coletividade fraternal, unida pelos vínculos de sangue. Liberdade, igualdade e fraternidade, esses são, embora nunca formulados, os princípios cordiais da *gens*, e esta última é por sua vez a unidade de todo um sistema social, a base da saciedade indígena organizada. Isso explica o indomável espírito de independência e a dignidade pessoal que todo mundo observa nos índios. (ENGELS, 1984, p. 97).

Além de um convívio social cooperativo, observa-se na *gens* a existência de direitos e deveres mesmo não havendo leis e um poder coercitivo para impô-los. Aliás, depreende-se que no caso a existência de direitos e deveres está concatenada à manutenção desta relação de cooperação entre os indivíduos, propiciando, ao mesmo tempo, um aparente bem estar individual e coletivo.

Quanto às outras questões que formulamos no intuito de problematizar as premissas de Hobbes, Locke e Rousseau, retornaremos novamente à origem do Estado, todavia, buscaremos analisá-la agora a partir de outro prisma. Para tanto, também recorreremos a Engels (1984), que afirma que o Estado se originou em alguns lugares justamente da decadência da organização gentílica, o que sugere, na nossa ótica, a necessidade desta instituição em decorrência de determinada organização social e coloca outra questão: o Estado se limita a um instrumento meramente coercitivo?

Engels (1984) analisa a gênese do Estado entre os atenienses, os romanos e os germanos, contudo, afirma que o melhor exemplo de desenvolvimento estatal ocorreu em Atenas, ao menos na primeira fase da sua evolução. Como sinais desse processo cita a transformação e a substituição parciais dos órgãos gentílicos por novas autoridades, com poderes governamentais e com funcionários a seu serviço, tal como a força pública armada, de caráter coercitivo, que viria a suplantar a autodefesa elaborada nas *gens*, nas fratrias e nas tribos, cuja tarefa de proteção mútua pertencia ao próprio povo.

Destaca-se que, até então, Atenas dispunha apenas de um exército popular e de uma frota equipada diretamente pelo povo, que a "protegiam contra os inimigos do exterior e mantinham em obediência os escravos, que já constituíam a maioria da população na época". Ainda a esse respeito, o autor acrescenta que "um dos traços característicos essenciais do Estado é a existência de uma força pública separada da massa do povo", instituída na forma de polícia: "esta é tão velha como o Estado e, por

isso, os ingênuos franceses do século XVIII não falavam de nações civilizadas, mas de nações policiadas". (ENGELS, 1984, p.131).

Assim, junto com o Estado é criada a polícia em Atenas, composta de guardas a pé e a cavalo e de arqueiros, por sua vez, constituídos por escravos, já que este ofício era considerado indigno pelo ateniense livre, que "preferia ser detido por um escravo armado a cumprir ele mesmo aquelas funções tão aviltantes". A propósito, Engels afirma que: o "Estado não podia existir sem a polícia; mas, quando jovem, não conseguia fazer respeitável um ofício tão desprezível aos olhos dos antigos gentílicos – não tinha ainda, autoridade moral para isso". (ENGELS, 1984, p. 132).

Ademais, Engels (1984) considera que a formação do Estado vai se desenvolvendo sem ser notada, à medida que diversas mudanças estruturais e econômicas vão se processando: o crescimento da sociedade, que passara a ultrapassar os limites da *gens*; a produção de excedentes para troca, ou seja, a produção de mercadorias, que acarretou o cultivo individual da terra e em seguida a propriedade individual do solo; a criação da "mercadoria universal", o dinheiro, pela qual todas as outras podem ser trocadas, e que inseriu novos conceitos e práticas, tais como credores, devedores e cobrança compulsória de dívidas; a expansão do comércio, inclusive marítimo; a apropriação particular das propriedades que antes eram de uso coletivo (os rebanhos, a terra e os objetos empregados no trabalho); a divisão social do trabalho, inicialmente entre a cidade e o campo, depois entre os diversos tipos de trabalho na cidade; a divisão do povo em classes (eupátridas ou nobres, geômoros ou agricultores e demiurgos ou artesãos); a reserva de exclusividade no exercício das funções públicas para os nobres; e a aparição de pessoas com necessidade de auxílio e de um grande contingente de escravos. Engels destaca que estas mudanças foram ocorrendo não apenas sem a participação do povo em geral, mas contra sua vontade. (ENGELS, 1984).

> O primeiro sintoma da formação do Estado consiste na destruição dos laços gentílicos, dividindo os membros de cada *gens* em privilegiados e não privilegiados, e dividindo estes últimos em duas classes, segundo seus ofícios, e opondo-os uma à outra. (ENGELS, 1984, p. 122).

Evidencia-se aqui que é o antagonismo entre as pessoas, decorrente de novas e mais complexas práticas econômicas e sociais, e não simplesmente da natureza humana, o que se verifica na instituição do Estado.

Um aspecto interessante sublinhado por Engels se refere ao surgimento de pessoas carentes de auxílio. Segundo o autor, dada a incapacidade do regime gentílico de oferecer assistência ao contingente explorado, a este só restava buscá-la no Estado, o que acabou ocorrendo por meio de ações desencadeadas por Solon [Atenas, 638 a.C – 558 a.C.]: as dívidas foram declaradas nulas e os homens endividados que haviam fugido para outros locais ou vendidos como escravos foram repatriados; foram proibidos os contratos de empréstimo em que a própria pessoa era dada como garantia; foram estabelecidos limites sobre a extensão de terra que alguém poderia ter, "com o propósito de por um freio à avidez dos nobres de se apoderarem das terras dos camponeses"; o conselho da cidade foi ampliado para quatrocentos membros, "cem de cada tribo"; os cidadãos foram divididos em quatro classes, com base na propriedade territorial e sua produção. A primeira delas, formada por aqueles que dispunham de quinhentos *medimno*[3] de grãos, a segunda com os que detinham trezentos e a terceira cento e cinquenta. Os demais, que possuíam menos do que isso ou nada, pertenciam à quarta classe. O autor salienta que somente os membros das três primeiras classes poderiam ocupar os cargos públicos em geral, enquanto os mais importantes eram destinados aos indivíduos da primeira classe. No mais, as quatro classes serviriam de base à nova organização militar, com as duas primeiras compondo a cavalaria, a terceira a infantaria de linha e a quarta a tropa ligeira ou a frota. Deste modo, afirma Engels, os direitos e os deveres dos cidadãos do Estado passaram a ser estipulados conforme sua propriedade privada. (ENGELS, 1984, p.127-128).

Estas medidas indicam uma contradição: embora o Estado tenha surgido com claras funções de dominação, não se constituindo como aparato imparcial, já que composto por funcionários (governo) com interesses próprios, a partir de privilégios econômicos, ele não se limita exclusivamente a isso, exercendo também um papel de protetor dos indivíduos e de regulador das relações sociais com vistas ao estabelecimento de uma ordem que permita um convívio entre as pessoas com um mínimo de cooperação, liberdade e justiça. Nesse sentido, Bahro (1980, p.22), mesmo reconhecendo que o Estado nasceu com as mais antigas formas de antagonismos e que sua incumbência de garantir o bem comum foi, desde o início, obscurecida pelos "interesses particulares da minoria detentora do poder", afirma que em toda a história da humanidade a função de dominação foi sempre secundária. Segundo o autor, o Estado é,

[3] Engels (1984) esclarece que um *medimno* correspondia a cerca de quarenta e um litros.

primariamente, a instituição encarregada de promover a civilização, o que denota a garantia de direitos a cada ser humano, de modo a proporcionar-lhes a posse e o exercício dos elementos e condições inerentes à sua existência: proteção, cuidados, recursos materiais necessários à vida digna, acesso ao conhecimento e à cultura etc.; por outras palavras, tudo aquilo que possa libertá-lo da opressão, da miséria, da fome, da violência etc.

A propósito, é oportuno mencionar a definição de Gramsci (1978, p. 224) sobre o Estado, que na nossa visão, corrobora a contradição apontada acima. Para o autor, o Estado compreende o conjunto formado pela sociedade política, o próprio aparelho estatal, "ou ditadura, ou aparelho coercitivo para amoldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento", e pela sociedade civil, "ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira, exercida através das chamadas organizações privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.". Nessa perspectiva, as organizações da sociedade civil podem disputar o consenso na sociedade e apresentar suas demandas, tencionando o aparelho estatal a incorporá-las, reduzindo assim sua face coercitiva e, consequentemente, ampliando os direitos da população.

2.1. Relação entre direito, Estado e política pública

Dentre seus vários significados, o substantivo "direito" diz respeito à capacidade de praticar, exercer e exigir alguma coisa. De acordo com Lyra Filho (2003, p. 7-8), a palavra que mais frequentemente lhe é associada é lei.

Esta associação, porém, não seria fortuita ou desinteressada, mas decorrente do "repertório ideológico do Estado" – de onde a lei sempre emana – que anseia convencer as pessoas de sua imparcialidade, sustentando para tanto que as ações estatais são sempre imaculadamente jurídicas e que não há direitos a procurar além ou acima das leis.

Contudo, para Lyra Filho (2003, p.8), a lei possui, em última análise, vínculos intrínsecos com os grupos dominantes, tendo em vista que o Estado, como "sistema de órgãos que regem a sociedade politicamente organizada", é controlado por aqueles que comandam o processo econômico. Ainda assim, o autor assinala que ao mesmo tempo em que as leis não podem ser consideradas, *a priori*, como direito autêntico, legítimo e indiscutível, elas apresentam contradições e, por esta razão, não devem ser rejeitadas, sem exame, como meras expressões das elites. Nesse sentido, aponta que uma lei

abrange sempre, em maior ou menor grau, direito e antidireito, quer dizer, “direito propriamente dito, reto e correto e a negação do direito”.

Lyra Filho (2003) discute dois modelos de ideologia jurídica: o direito natural e o direito positivo, que correspondem às concepções iurisnaturalista e positivista de direito. No modelo positivo, o direito é reduzido à norma expressa e subordinado ao Estado, que elabora os padrões de conduta e garante a obediência a eles por meio da ameaça de sanções organizadas. Nessa perspectiva, direito nada mais é do que uma forma elaborada e sistematizada de controle, que visa unicamente à manutenção da ordem estabelecida.

Já na concepção iurisnaturalista a ideia central não é a de ordem, mas a de justiça, ou seja, as normas devem ser boas, válidas e legítimas, tanto em relação às razões que determinaram sua origem, como em seu conteúdo.

A legitimidade, a validade e a justiça ambicionadas seriam alcançadas através de preceitos derivados ora da “natureza das coisas” e da “ordem cósmica do universo”, ora da lei divina, enquanto ao povo só restaria cumprir, aceitar, crer e obedecer. Deste modo, o direito natural não tem qualquer relação com as lutas sociais, com as necessidades objetivas e cotidianas das pessoas, contribuindo, consequentemente, para a manutenção da ordem vigente, uma vez que cria abstrações para legitimá-la.

Em suma, em ambos os casos mencionados o direito é um instrumento estatal de controle e penalização que não se relaciona, necessariamente, com as demandas do povo em geral. (LYRA FILHO, 2003, p. 40).

Todavia, Lyra Filho (2003, p. 46) considera que o direito é anterior ao surgimento do Estado e continuará existindo mesmo após sua superação, como fruto das oposições e dos conflitos que vão se estabelecendo nas constantes lutas sociais entre grupos oprimidos e grupos opressores. Assim, o direito se constitui como um processo sempre inacabado e imperfeito, que não é fixo e eterno, e sim um “vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação”.

A partir deste ponto de vista e, concordando com o autor, podemos considerar que direito é algo que: a) diz respeito à busca do homem pela libertação do que o oprime; b) confere ao sujeito, concomitantemente, a posse de alguma coisa e a faculdade de exigi-la; c) não é sinônimo de lei, ou seja, a norma legal é um instrumento que pode ser empregado para assegurar, negar ou suprimir direitos, seja diretamente ou por meio de simulacros. Por exemplo, se o Estatuto da Criança e do Adolescente se propõe a assegurar direitos à infância e à adolescência, o Ato Institucional nº 5, de 13 de

dezembro de 1968 suprimiu direitos individuais e políticos dos cidadãos brasileiros, suspendendo o exercício do voto e a garantia de *habeas corpus* e proibindo atividades e manifestações de natureza política (artigos 5º e 10). Neste caso, a norma legal que assegura ou suprime direitos é direta. Quanto aos simulacros, nos referimos a situações em que, ao passo que o texto legal prevê expressamente um direito, não são estabelecidos mecanismos que possam retirá-lo do plano formal e concretizá-lo no dia-a-dia, como se dá, por exemplo, em relação ao direito ao trabalho: embora haja sua previsão na Constituição Federal de 1988, não há na Carta Magna elementos que materializem o acesso ao emprego.

Isto posto, vale destacar que Abramovich (2005) aponta para a existência de cinco tipos de direitos: os civis, os políticos, os econômicos, os sociais e os culturais. A estrutura destes direitos, segundo o autor, acarreta um complexo de obrigações positivas e negativas por parte do Estado. As obrigações negativas concernem ao ato de "não fazer", por meio do qual o aparato estatal se abstém de violar um direito assegurado:

> [...] não impedir a expressão ou a difusão de ideias; não violar a correspondência; não deter pessoas arbitrariamente; não impedir a filiação de uma pessoa a um sindicato; não intervir em caso de greve; não piorar o estado de saúde da população; não impedir uma pessoa de ter acesso à educação. (ABRAMOVICH, 2005, p.195).

e/ou de agravar uma situação:

> "[...] o direito à saúde compreende a obrigação estatal de não prejudicar a saúde; o direito à educação pressupõe a obrigação de não piorar a educação; o direito à preservação do patrimônio cultural implica a obrigação de não destruir esse patrimônio". (ABRAMOVICH, 2005, p.191).

As obrigações positivas, por outro lado, dizem respeito ao fato do Estado ser compelido a promover certas ações, mais especificamente: a) "fornecer serviços à população, de forma exclusiva ou em modalidades de garantia mista que incluam, além de um aporte estatal, regulamentações que contemplem os cidadãos afetados por restrições, limitações ou obrigações"; b) estabelecer regulamentações; c) limitar ou restringir os poderes dos cidadãos, impondo-lhes deveres de alguma espécie. (ABRAMOVICH, 2005, p.198).

O dever de fornecer serviços à população, ainda que se dê de forma não exclusiva, envolve uma variada gama de obrigações estatais e, consequentemente, recursos públicos – ainda que por renúncia fiscal:

> "[...] a organização de um serviço público (por exemplo, o funcionamento dos tribunais, que assegura o direito à jurisdição; a previsão do cargo do defensor público, que assegura o direito de defesa em juízo aos que não podem pagar um advogado particular; ou a organização do sistema educacional público); oferta de programas de desenvolvimento e capacitação; estabelecimento de formas escalonadas público/privadas de cobertura (por exemplo, mediante a organização de formas privadas de aporte para a manutenção de obras sociais que cubram o direito à saúde das pessoas empregadas e de suas famílias, e o estabelecimento de um sistema público de saúde que cubra o direito das pessoas não amparadas pela estrutura de emprego); administração pública de créditos diferenciais (por exemplo, os créditos hipotecários destinados à moradia); criação de subsídios; realização de obras públicas; prestação de benefícios fiscais ou isenções de impostos". (ABRAMOVICH, 2005, p.198).

Já a obrigação do Estado de estabelecer regulamentações nem sempre requer transferências de recursos ao beneficiário da ação, estando ligada à consignação de "normas que concedam relevância a uma situação determinada ou à organização de uma estrutura que se encarregue de por em prática certa atividade". Tais normas, de acordo com Abramovich, podem ser de caráter permissivo, ou seja, a "possibilidade de uma associação celebrar contratos, ou de um casal registrar sua moradia como bem de família, para protegê-la de possíveis execuções", ou proibitivo, isto é, a "impossibilidade de impor restrições arbitrárias ou discriminatórias no exercício dos direitos, ou a proibição de discriminar filhos nascidos fora do matrimônio", ou ainda referirem-se a obrigações para o Estado, como na hipótese do dever de "reconhecer os candidatos propostos pelos partidos políticos, ou os delegados sindicais". (ABRAMOVICH, 2005, p.196).

> [...] o direito a associar-se livremente implica a obrigação estatal de dar relevância ou reconhecimento jurídico à associação que resultar do exercício desse direito. Da mesma forma, o direito de constituir um sindicato ou de se afiliar a um sindicato implica o direito a outorgar consequências jurídicas relevantes a sua atuação. O direito político de eleger pressupõe a possibilidade de eleger entre diferentes candidatos, o que por sua vez implica uma regulamentação que assegure a possibilidade de vários candidatos representarem partidos políticos e se candidatarem às eleições. O direito à informação implica ao menos o estabelecimento de uma legislação estatal, tendente a assegurar o acesso à informação de origem diversa e a pluralidade de vozes e opiniões. O direito ao casamento implica a existência de uma regulamentação jurídica que outorgue alguma eficiência ao fato de se contrair núpcias. O direito à proteção da família pressupõe a existência de normas jurídicas que confiram à existência de um grupo familiar algum tipo de consideração diferencial em relação a sua inexistência. (ABRAMOVICH, 2005, p.196-197).

Por fim, as obrigações relativas à limitação ou à restrição dos poderes dos cidadãos visam garantir que não apenas o Estado se abstenha de violar direitos ou que seja ele o único a agir para concretizá-los. Deste modo, elas atribuem deveres não simplesmente para os indivíduos, mas também para outras instituições:

> As legislações vinculadas aos direitos trabalhistas e sindicais em geral compartilham essa característica, tal como as normas relativamente recentes que regem a defesa do consumidor e a proteção ao meio ambiente. Assim: o estabelecimento de um salário-mínimo; o princípio da equiparação salarial, que estabelece a igualdade de remuneração diante da igualdade de tarefas; a obrigatoriedade de descansos, jornada de trabalho limitada e férias pagas; a proteção contra demissão arbitrária; as garantias dos delegados sindicais para o cumprimento de sua gestão etc., **teriam pouco sentido se fossem exigíveis ao Estado apenas quando ele atua como empregador.** Nas economias de mercado, o conteúdo dessas obrigações estatais consiste em estabelecer uma regulamentação que se estenda aos empregadores privados. Situação equivalente é a das normas referentes a relações de consumo e a obrigações ambientais. (ABRAMOVICH, 2005, p.197, destaque nosso).

A partir das considerações de Abramovich (2005), concluímos que a efetivação de um direito implica necessariamente em ações estatais. Estas, por sua vez, envolvem: a conversão do direito em lei, o detalhamento (regulamentação) sobre as condições imprescindíveis para seu oferecimento, incluída aí a alocação dos recursos necessários, e o estabelecimento de deveres para o Estado, para os indivíduos e para as instituições que compartilham a obrigação de concretizá-lo.

Por este prisma, para garantir o direito à educação, por exemplo, seria necessário, primeiramente, sua previsão legal e, em segundo lugar, que a lei estabelecesse os parâmetros para seu funcionamento, ou seja: a) em quais locais os serviços educacionais seriam oferecidos; b) quais seriam os princípios e as diretrizes que os norteariam; c) quem seria responsável por disponibiliza-los; d) que insumos materiais seriam indispensáveis a tal empreitada; e) que tipo de profissionais seriam contratados; f) como eles seriam remunerados; g) o que seria objeto de ensino; h) quais os requisitos para a avaliação; i) quem levaria os estudantes à escola; j) quem acompanharia sua frequência e aproveitamento escolar e assim por diante. Para que estas determinações, retomando a expressão de Hobbes, não se tornem “palavras vazias”, seria preciso delimitar quais destes deveres ficariam a cargo da União, dos Estados, dos municípios, da escola, da família e do próprio estudante, além das penalidades em caso de descumprimento da obrigação devida.

Este conjunto de ações, em linhas gerais, pode ser denominado de política pública; ao menos é o que indica Souza (2006). Embora a autora considere que não há uma acepção definitiva e consensual sobre o termo política pública, ela – a partir de uma síntese do estado da arte da área, isto é, de um "mapeamento da literatura clássica e da mais recente que tratam do tema" – lhe atribui alguns significados: a) conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; b) soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; c) o que o governo escolhe fazer ou não fazer etc.

Sob esta ótica, Sposito e Carrano (2003, p.17) consideram que a ideia de política pública sugere, de forma genérica, um conjunto articulado de ações que dispõe de recursos financeiros e humanos próprios, que abrange uma dimensão temporal, ou seja, uma certa duração de tempo, e "alguma capacidade de impacto". Não entanto, os autores advertem que tais ações não se limitam à "implantação de serviços, pois engloba projetos de natureza ético política e compreende níveis diversos de relações entre o Estado e a sociedade civil na sua constituição", situando-se assim no "campo de conflitos entre atores que disputam orientações na esfera pública e os recursos destinados à sua implantação"; além disso, distinguem as políticas públicas das políticas governamentais, alegando que aquelas podem ser produzidas também em espaços estatais que não integram o governo propriamente dito, como os órgãos legislativos e judiciários. Mesmo nesse caso, porém, ressaltam a presença do "aparelho público-estatal na definição de políticas, no acompanhamento e na avaliação, assegurando seu caráter público, mesmo que em sua realização ocorram algumas parcerias".

Oliveira (2011, p. 329) apresenta um entendimento similar, diferenciando políticas de governo de políticas de Estado. Para a autora as primeiras decorrem daquilo que o Poder Executivo, isto é, o aparato estritamente governamental, deseja formular e implementar visando atender reivindicações da "agenda política interna". As políticas de Estado, por sua vez, constituem as ações que envolvem outras agências, "passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade".

Oportuno salientar que a diferença entre Estado e governo, segundo Höfling (2001, p.31), abarca os seguintes aspectos: aquele pode ser considerado como o conjunto de instituições permanentes, ou seja, os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, com todos seus órgãos próprios e as forças armadas; enquanto este

relaciona-se com a execução de programas e projetos propostos por parte da sociedade, isto é, por organismos privados, indivíduos com funções políticas ou técnicas etc., para a sociedade como um todo, "configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período". Assim, para a autora, as políticas públicas caracterizam o "Estado em ação", mas não são oriundas apenas das instituições estatais; aparentemente, o Estado é entendido aqui, como diria Gramsci, como o conjunto formado pela sociedade civil e pelo aparelho de Estado.

> [...] é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. **As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado –** quanto à implementação e manutenção **a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.** Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais. (HÖFLING, 2001, p.31, destaque nosso).

Portanto, pode-se aferir que políticas públicas constituem um conjugado de ações estatais que emanam de órgãos governamentais e não governamentais (como o Conselho de Direitos, por exemplo). Elas se materializam no oferecimento de serviços e atendimentos e, também, na definição dos elementos que os norteiam: conceitos, princípios, diretrizes, direitos, deveres, regras e penalidades etc.

2.1.1 Concepção positivista de Estado e de direito no Brasil

Consideramos nos itens anteriores que, historicamente, o direito precedeu o Estado. Trata-se, em resumo, de algo concatenado às necessidades humanas para uma vida digna e que não se confunde ou se encerra na lei, ao contrário, pode ser buscado além ou contra a própria norma. A efetivação de um direito, contudo, demanda políticas públicas que, necessariamente, envolvem sua previsão legal, o detalhamento sobre as condições necessárias para seu oferecimento, o estabelecimento de deveres para os indivíduos e instituições que compartilham a obrigação de concretizá-lo etc. Neste diapasão, o Estado não se caracteriza como um aparato meramente coercitivo, mas como uma instituição encarregada de promover a civilização, isto é, de proporcionar às

pessoas a posse e o exercício dos elementos e condições imprescindíveis à existência humana.

No entanto, é pertinente apontar que no Brasil – mesmo após o fim da escravidão – a relação entre o Estado, o direito e as pessoas foi se constituindo a partir de conceitos bem distintos, fundamentados num paradigma filosófico que sequer supõe um contrato social ainda que fictício, a exemplo de Hobbes, Rousseau e Locke que, grosso modo, consideravam que o Estado, em troca da obediência dos indivíduos, deveria garantir-lhes os direitos e preservar o bem comum. Referimo-nos ao positivismo de Auguste Comte, que segundo Giannotti (1991), exerceu grande influência no país no final do século XIX e início do século XX, tendo, inclusive, inserido seu lema (ordem e progresso), na bandeira brasileira após a Proclamação da República em 1889:

> [...] **Solo mais fértil foi encontrado pelo positivismo comteano,** incluindo-se a religião positivista, em países de menor tradição cultural e carentes de ideologia para seus anseios de desenvolvimento. Esse fenômeno ocorreu **na América do Sul, sobretudo no Brasil.**
> [...] Entre essas intervenções, sem dúvida, **foi importante a participação dos positivistas no movimento republicano**, embora seja um exagero dizer-se que foram eles que proclamaram a República, em 1889. **Influíram**, é verdade, **na Constituição de 1891 e a bandeira brasileira passou a ostentar o lema comteano "ordem e progresso".** (GIANNOTTI, 1991, p. XIV-XV, destaque nosso).

Desta forma, consideramos relevante expor, ainda que de forma breve, algumas acepções do pensamento positivista. Acreditamos que esse movimento nos auxiliará a compreender a lógica e os pressupostos da legislação, relativa a crianças e adolescentes, publicada no Brasil antes da promulgação do ECA, especialmente a produzida a partir do século XX:

a) o amoldamento moral dos pobres;

Para Comte (1991a) o desenvolvimento humano seria resultado de um processo histórico caracterizado pela sucessão de três estados filosóficos distintos: o teológico, o metafísico e o positivo.

No estado teológico (ou fictício), definido por Comte (1991a, p. 04) como o "ponto de partida necessário da inteligência humana", o homem se pautaria pela busca de conhecimentos absolutos, decorrentes de fenômenos desencadeados pela "ação direta e continua de agentes sobrenaturais": deuses, inicialmente, e um deus único depois. O estado subsequente, o metafísico (ou abstrato), constituiria apenas um momento de

transição entre o estado teológico e o positivo, contudo, nesta etapa intermediária do progresso humano, os deuses seriam substituídos por "forças abstratas", posteriormente reunidas numa única divindade: a natureza, que passa a ser a "fonte exclusiva de todos os fenômenos".

Estes dois estados são qualificados por Comte (1991a) como primitivos, representando a "infância do espírito humano". Eles seriam superados em direção a uma etapa definitiva e elevada da inteligência humana: o estado positivo (ou científico). Nesta fase superior, o homem renunciaria à obtenção de verdades obtidas *a priori,* sem qualquer recurso empírico, a partir de intermédio divino e/ou sobrenatural e, valendo-se do "uso bem combinado do raciocínio e da observação", poderia reduzir os fenômenos a fatos reais particulares, explicá-los e relacioná-los a um fato geral. (COMTE, 1991a, p.4).

Entretanto, não caberia ao homem questionar os porquês de determinada coisa, quais suas origens, natureza e finalidades, mas apenas descrevê-la a partir de sua forma aparente, tendo em vista que para Comte "somente são reais os conhecimentos que repousam sobre fatos observados". O autor adverte, porém, que apenas a observação não seria suficiente para tal empreitada, afirmando que para relacionar fatos particulares a um fato geral é necessário uma teoria:

> [...] **toda teoria positiva deve necessariamente fundar-se sobre observações** [...] para entregar-se à observação, nosso espírito **precisa duma teoria qualquer**. Se, contemplando os fenômenos, não os vinculássemos de imediato a algum princípio, não apenas nos seria impossível combinar essas observações isoladas e, por conseguinte, tirar daí algum fruto, mas seríamos inteiramente incapazes de retê-los; no mais das vezes, os fatos passariam despercebidos aos nossos olhos. (COMTE, 1991a, p.5, destaque nosso).

Ao mesmo tempo em que Comte (1991a, p.17) propaga a superioridade do positivismo, ele admite que a sociedade de seu tempo (França, meados do século XIX) estava longe de alcançar este estado filosófico, sendo assolada por uma grande crise política e moral, proveniente de uma "anarquia intelectual", cuja superação exigiria uma reforma geral do sistema educacional francês. Reconhecendo que as "ideias governam e subvertem o mundo" e que o "mecanismo social repousa finalmente sobre opiniões", a reforma seria "destinada a produzir o estabelecimento da filosofia positiva", em outras palavras, deveria fazer com que os homens aderissem a este conjunto de ideias:

> [...] o **assentimento unânime, a certo número de ideias** gerais capazes de formar uma doutrina social comum [...] essa reunião dos espíritos numa mesma comunhão de princípios, as instituições

> convenientes daí decorrerão necessariamente, **sem dar lugar a qualquer abalo grave**, posto que a maior **desordem já foi dissipada por este único feito**. É, pois, para aí que deve dirigir-se principalmente a atenção de todos aqueles que percebem **a importância dum estado de coisas verdadeiramente normal**. (COMTE, 1991a, p.17, destaque nosso).

No entanto, embora a submissão dos homens à ordem positiva consista numa tarefa educacional, tal empreitada não se limitaria ao ensino formal. A educação informal, oferecida no lar pelas mães, constitui um elemento central na proposta de Comte para o ordenamento de uma sociedade "verdadeiramente normal". Ela teria como propósito incutir nos membros da família, concomitantemente, uma mentalidade e um sentimento de dependência em relação ao coletivo, denominado por Comte de Humanidade ou Grande Ser. (COMTE, 1991a, p.17).

Nesse sentido, cada pessoa deveria ser convencida de que sua existência, educação, instrução, alimentação, proteção etc., seriam proporcionadas e garantidas pela intervenção do Grande Ser. Em contrapartida, cada indivíduo deveria pagar sua dívida com a Humanidade por meio de uma vida devotada a servir-lhe. É isso, em linhas gerais, o que o autor chama de vida altruísta: viver para outrem, mais precisamente, para este coletivo, que a nosso ver não é outra coisa senão um instrumento de dominação e poder, um tipo de governo.

Comte (1991b) denomina este processo de amoldamento de "aperfeiçoamento moral" e vê nele um mecanismo tão importante para que os princípios positivistas sejam assimilados pelas novas gerações que propõe que toda mulher faça desta sua única atividade:

> Toda mulher deve, pois, ser cuidadosamente preservada do trabalho exterior, a fim de poder preencher dignamente sua **santa missão**. Voluntariamente encerrada no santuário doméstico, a mulher aí **promove livremente o aperfeiçoamento moral de seu esposo e de seus filhos [...]**. (COMTE, 1991b, p. 220, destaque nosso).

A intenção do autor é que as crianças desenvolvam pela mãe uma verdadeira adoração, identificando na genitora o ser superior que irá nutri-los, não apenas com alimentos, mas também com afeto e disciplina (moral e físico-higiênica); por conseguinte, deverão retribuir a ela com reverência, gratidão eterna e obediência. Gradativamente, tais sentimentos seriam transferidos ao Grande Ser:

> Até este termo é só a mãe que dirige uma educação inteiramente espontânea, ao mesmo tempo física, intelectual e moral. [...] O **surto das afeições domésticas** nesta fase leva já a criança ao **primeiro**

> **esboço do culto positivo, pela adoração de sua mãe, que lhe representa necessariamente a humanidade [...].** (COMTE, 1991b, p. 204, destaque nosso).

Observa-se que nesta concepção, forçosamente, o homem tem negada sua individualidade. Sua existência é limitada a ser nada mais que uma pequena parte de um todo que lhe é independente, isto é, que não é determinado por sua vontade, consciência e ação; ao contrário, o homem emerge como uma engrenagem autômata deste aparato, que exige de seus membros identificação cega com a ordem estabelecida.

Esta completa submissão do indivíduo ao coletivo se evidencia a partir de alguns princípios elaborados por Comte – que certamente se contabilizam como pilares de seu "regime público" positivista –, a saber: a inexistência de direitos individuais e a preservação da ordem como meio para o progresso:

b) a inexistência de direitos individuais;

Segundo Comte (1991b, p. 225) o positivismo não comporta nenhuma noção de direito individual; cada homem teria apenas deveres, derivados das obrigações contraídas com seus "predecessores, sucessores e contemporâneos", ou seja, cada indivíduo teria um débito tão grande com a Humanidade – que desde a tenra idade ofertaria a cada ser humano todos os meios necessários a sua subsistência – que mesmo a "mais longa vida bem empregada" seria insuficiente para retribuir "senão uma parte imperceptível daquilo que foi recebido".

> O homem mais hábil e de melhor atividade não pode nunca retribuir senão uma porção mínima do que recebe. Ele continua, como na sua infância, a ser alimentado, protegido, desenvolvido, etc., pela Humanidade. (COMTE, 1991b, p. 214).

Por conseguinte, somente após a quitação deste débito, algo praticamente impossível para Comte, é que o homem poderia "reclamar a reciprocidade dos novos serviços". Além desta, outra razão justificaria a supressão dos direitos individuais: eles seriam danosos, tanto aos indivíduos, como ao coletivo, pois tais concessões tenderiam para a anarquia e para revolução:

> Quando estiveram concentrados nos chefes, eles comportaram uma verdadeira eficácia social como garantias normais de uma indispensável obediência [...] Mas depois que o declínio do monoteísmo dispersou os direitos pelos governados [...] eles se tornaram tão anárquicos neste caso como retrógrados no outro. Desde

> então, só conduzem [...] **a prolongar a confusão revolucionária**; de sorte que eles devem **desaparecer inteiramente por comum acordo dos homens honestos e sensatos de qualquer partido**. (COMTE, 1991b, p. 225, destaque nosso).

Apartados de qualquer direito, ou seja, de qualquer coisa que possa lhe pertencer individualmente o que, por certo, não envolve apenas coisas materiais, serviços, mas também, e talvez principalmente, a consciência e a vontade (atributos que poderiam conduzir à anarquia ou à revolução), só restaria ao homem uma vida altruísta, vivendo para outrem e/ou por outrem. Seria nessa renúncia de si mesmo, nessa total submissão, que cada um encontraria a própria felicidade:

> **A verdadeira felicidade resulta, sobretudo, de uma digna submissão**, única base durável de uma nobre e vasta atividade. Longe de deplorar o conjunto das fatalidades que nos dominam, esforçamo-nos por corroborar a ordem correspondente, impondo-nos regras artificiais, que melhor combatam nosso egoísmo, fonte principal do infortúnio humano. (COMTE, 1991b, p. 215, destaque nosso).

c) a preservação da ordem como meio para o progresso.

O altruísmo de Comte se refere à negação da própria vontade e consciência do ser humano, ou seja, não compreende a reflexão e a escolha sobre aquilo que é melhor não apenas para si, mas para o outro. Ele diz respeito à subserviência do homem aos seus superiores, à autoridade (Grande Ser). A ideia de moral que emana deste entendimento corresponde, em uma palavra, à obediência. Encontra-se aqui a base de sustentação da ordem estabelecida, a partir da qual poderia ser possibilitado o progresso, entendido como uma harmonia completa e duradoura entre os inferiores e seus chefes que, ao seu tempo, impulsionaria o permanente aperfeiçoamento do homem e da sociedade, que de forma circular tornar-se-iam, respectivamente, cada vez mais dócil e ordeira.

A resignação e a sujeição necessárias aos fins positivistas poderiam ser alcançadas pelo amor e/ou pela persuasão, por meio da disciplina e de um amoldamento intelectual, afetivo e moral, mas também pela coerção, na hipótese de fracasso dos dois primeiros:

> O regime público consiste todo ele, minha filha, em realizar dignamente esta dupla máxima: dedicação dos fortes pelos fracos; **veneração dos fracos pelos fortes**. **Nenhuma sociedade pode perdurar se os inferiores não respeitarem os superiores**. Nada confirma melhor semelhante lei do que a degradação atual, em que,

> **por falta de amor, cada um não obedece senão à força** [...]. (COMTE, 1991b, p. 228, destaque nosso).

Ressalta-se que para Comte (1991b, p. 90) o dogma fundamental do positivismo consiste na "existência constatada de uma ordem imutável a que estão sujeitos os acontecimentos de todo gênero". Consequentemente, o homem deveria não apenas ser adestrado a se sujeitar ao *status quo*, mas adquirir a convicção que a realidade existente não é passível de ser alterada. Assim, não caberia aos "inferiores" refletir se o ordenamento a que estão submetidos é bom ou ruim, justo ou injusto, mas apenas aperfeiçoa-lo dentro dos parâmetros positivos pré-definidos.

2.1.1.1. A negação de direitos na perspectiva neoliberal

Em síntese, na concepção positivista, o Estado é caracterizado como uma entidade coercitiva e onipotente, que exige total sujeição das pessoas sem qualquer necessidade de contrapartida. A ordem, por esta razão, não seria alcançada e mantida a partir da efetivação de direitos e do estabelecimento de uma vida digna para os indivíduos, mas pela imposição de verdades pré-estabelecidas e imutáveis, cuja transgressão seria duramente punida.

Passado mais de um século da Proclamação da República e da inserção dos dogmas positivistas no país, outra concepção que visa fortalecer a face coercitiva do Estado e extinguir sua função civilizatória ganhou revelo no Brasil: o neoliberalismo, ideologia que norteou, especialmente a partir da década de 1990, uma ampla reforma no aparelho estatal brasileiro.

O neoliberalismo, grosso modo, designa governos que adotam medidas visando à redução do setor público, à ampliação da esfera privada e à desresponsabilização do Estado com o oferecimento dos direitos sociais e com a regulação da economia e do mercado. A incorporação desta lógica ocorreu em muitos países em desenvolvimento por meio da implementação de uma série de programas e políticas – recomendadas por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – destinadas a promover "ajustes estruturais". (Torres, 2000).

Segundo Soares (2000, p.23), as políticas estruturais neoliberais estão associadas às demandas do capital internacional e foram denominadas, no final dos anos de 1980, de "Consenso de Washington", cujos eixos principais são: a) o equilíbrio orçamentário,

sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; b) a abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não tarifárias; c) a liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; d) a desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.; e) a privatização de empresas e dos serviços públicos.

A redução das tarifas de importação, a eliminação das barreiras não tarifárias e a reformulação das normas que restringem o ingresso de recursos estrangeiro são medidas destinadas a concretizar a abertura econômica de um país ao capital internacional; outras, como a redução dos gastos públicos e a privatização de empresas e de serviços públicos, acenam com a eliminação dos direitos sociais, já que nesta perspectiva o Estado se desresponsabiliza em garanti-los. Em seu conjunto, tais medidas suprimem entraves legais às ações das grandes empresas, criando condições de liberdade e segurança para que elas possam exercer controle sobre as riquezas dos países que as adotam (BECK, 2003; DUPAS, 2005).

O Brasil realizou seu primeiro acordo com o Banco Mundial no final dos anos de 1940. Desde então as relações entre ambos foram conflitantes, sobretudo até 1964. Destaca-se que durante este período o país assistiu aos governos de Getúlio Dorneles Vargas e de Juscelino Kubitschek, ambos de cunho nacionalista, e o de João Goulart, que demonstrava interesse em promover reformas contrárias às demandas dos organismos internacionais. Este cenário começa a se alterar de forma mais significativa a partir da década de 1980, quando o país assina seu primeiro acordo de estabilização econômica e passa a se enquadrar de forma mais disciplinada às exigências dos organismos internacionais. Contudo, a influência destes no país amplia-se exponencialmente com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, em 1995, notadamente após a transformação da Secretaria da Administração Federal no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). (Soares, 2000).

O MARE, sob o comando do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, passa a coordenar uma ampla reforma estatal, erigida sob o pressuposto de que o Estado brasileiro enfrentava graves problemas, decorrentes: a) de uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública negativa; b) do esgotamento de estratégias intervencionistas (substituição de importações,

estatizações, oferecimento de direitos sociais); c) do modelo burocrático da gestão estatal. (MARE, 1995, p. 15).

Para superar este quadro o referido Ministério propõe três medidas: a) promover cortes nos gastos sociais e a demissão de servidores públicos; b) privatizar as empresas e serviços públicos; c) adotar um modelo de gestão afeito à redução de custos, à eficiência administrativa, à participação de agentes privados e ao estabelecimento de avaliações de resultados como forma de controle. (Bresser Pereira, 1996).

Em decorrência destas propostas, o Estado deveria ser forte no controle das questões sociais, mas fraco frente aos interesses econômicos do setor privado. Para tanto, a intenção do MARE era separar o aparelho estatal em duas esferas, uma que seria composta pelo núcleo estratégico, correspondente ao "setor que define as leis e políticas públicas e cobra o seu cumprimento", que abrangeria o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Poder Executivo (Presidência da República, os Ministros de Estado e seus assessores diretos); e pelo setor de atividades exclusivas, o "setor onde são prestados os serviços que só o Estado pode realizar, [...] o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar", que abrangeria:

> [...] a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc. (MARE, 1995, p. 52).

A outra esfera seria formada pelo setor de produção de bens e serviços para o mercado, relativo à área de atuação das empresas estatais, e pelo setor de serviços não exclusivos de Estado (composto pelas universidades, pelos hospitais, pelos centros de pesquisa e pelos museus), concernente:

> Ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. (MARE, 1995, p. 53, destaque nosso).

O conceito chave para a compreensão desta proposta, pois, é o de "público não estatal". No capitalismo contemporâneo, segundo o MARE (1995, p. 54), haveria três formas distintas de propriedade: a estatal, a privada e uma terceira, intermediaria, a

pública não estatal, "constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público".

A definição sobre o tipo de propriedade mais adequada para determinada atividade dependeria do setor em que ela estaria situada. Para o MARE, no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade apenas poderia ser estatal; no setor de produção de bens e serviços para o mercado a propriedade seria privada; e no setor de serviços não exclusivos de Estado a propriedade ideal seria a pública não estatal:

> Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre a sociedade e do Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição. (MARE, 1995, p.55).

Com base na definição de propriedade pública não estatal apresentada pelo MARE, vê-se que não seria o livre acesso, a gratuidade, que definiriam uma instituição como pública. O requisito para o emprego deste qualificativo seria a vaga ideia de "atender a interesses públicos". Seguindo esta lógica, conclui-se, por exemplo, que: sendo a educação superior uma atividade de interesse público, uma universidade privada poderia ser considerada uma instituição pública, embora não estatal e, como tal, participar do orçamento público. Por outro lado, mesmo que uma universidade pública deixasse de ser gratuita, condicionando o acesso a seus cursos ao pagamento de taxas e mensalidades, ela não deixaria de ser pública, pois continuaria a exercer uma atividade de interesse público.

Em suma, nota-se que a crise estatal apontada pelo MARE seria superada através da aplicação das mesmas medidas afirmadas pelo Consenso de Washington, que se destinam a atender, sobremaneira, aos interesses do capital. Estabelecer-se-ia uma profunda reforma estatal que, em última análise, buscaria fortalecer o caráter coercitivo do Estado em detrimento de sua face garantidora dos direitos sociais; a propósito, na concepção do MARE, o cidadão deveria ser visto apenas como "contribuinte de impostos e como cliente dos serviços prestados". (MARE, 1995, p. 23).

Isto posto, convém atentarmos para o fato de que as proposituras do positivismo e do neoliberalismo, no que tange à função social do Estado – apesar de suas diferenças conceituais e de seu distanciamento temporal – denotam um movimento, por parte das elites econômicas e políticas (nacionais e internacionais), no sentido de não efetivar ou de eliminar direitos, especialmente daqueles que carecem de serviços públicos.

Doravante, ao procedermos à análise das políticas destinadas à área da infância e da adolescência, poderemos observar como estas intenções afetaram e/ou afetam a atuação do Estado e a vida de crianças e adolescentes.

3 DESPROVIDOS DE DIREITOS, IMORAIS E DELINQUENTES: AS DESVENTURAS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB O SIGNO MENORISTA

Nosso objetivo nesta seção é analisar as políticas públicas para a infância e a adolescência produzidas no Brasil antes da promulgação do ECA. O processo de análise se norteou por quatro questões centrais: a concepção de criança e adolescente subjacente a cada norma; sua abrangência, isto é, a quem e/ou a quais circunstâncias ela se refere; os direitos assegurados por ela à infância e à adolescência; e os serviços e atendimentos previstos para a proteção de crianças e adolescentes. Acreditamos que esta abordagem nos permitiu desvendar as concepções e os pressupostos presentes nos documentos examinados, bem como identificar práticas decorrentes de tais determinações.

O corpus de pesquisa foi composto por cinco peças centrais: a) a Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871, que atribuía a "condição livre" aos filhos de mulher escrava nascidos após sua promulgação; b) o Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923, que aprovava o regulamento de assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes; c) o Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926, que instituía o Código de Menores de 1926; d) o Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, que **c**onsolidava as leis de assistência e proteção a menores; e) e a Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, que instituía o Código de Menores de 1979.

3.1 Política de escravidão: alguns apontamentos sobre crianças e adolescentes no Brasil Império e a Lei do Ventre Livre

Por mais de três séculos milhares de crianças e adolescentes viveram e morreram no Brasil como escravos, sendo submetidos a trabalhos penosos, a castigos físicos e a humilhações:

> [...] de seus 7 para 8 anos de idade, a criança [escrava] não terá mais o direito de acompanhar sua mãe brincando [...] o senhor utiliza o **pequeno escravo** como mensageiro, como carregador de encomendas, como pajem [...] a idade de sua vida que vai dos 7 aos 12 anos, não é mais uma idade de infância, porque já **sua força de trabalho é explorada ao máximo**, exatamente como o será mais tarde também. (MATTOSO, 1988, p.53, destaque nosso).

Em muitos casos os pequenos escravos ainda sofriam com o rompimento de suas relações familiares, crescendo apartados até mesmo de suas mães, como aponta Mattoso (1988):

> [...] o número de crianças sem filiação, isto é, sem a menção do nome de sua genitora é enorme, representando 41,2% das crianças menores de 12 anos. [...] o mais plausível é considerar que as mães dessas crianças foram vendidas ou conseguiram alforriar-se, ou então simplesmente morreram. Seja como for, **um bom número de crianças escravas não tem pai nem mãe**. (MATTOSO, 1988, p.46-47, destaque nosso).

Esta situação começaria a ser superada, aparentemente, em 28 de setembro de 1871, com a promulgação da "Lei do Ventre Livre" [4] (Lei nº 2.040)[5], cujo escopo era atribuir aos filhos de mulher escrava, nascidos deste momento em diante, a "condição livre" (artigo 1º). Porém, embora a referida lei não expresse diretamente uma concepção sobre criança ou adolescente, isto é, não há passagem textual que caracterize os indivíduos nessa faixa etária, os parágrafos primeiros dos artigos 1º e 2º indicam que aqueles que nasceram após 28 de setembro de 1871 continuaram a ser entendidos e tratados como meros escravos ou, nas palavras de Mattoso (1988, p.52), "escravo em redução, somente diferente do escravo adulto que mais tarde será pelo tamanho e pela força". Parafraseando Ariés (1981), um escravo adulto em miniatura.

> Art.1º. § 1.º - Os ditos filhos **menores ficarão em poder ou sob a autoridade dos senhores de suas mães,** os quais terão a obrigação de criá-los e tratá-los até a idade de oito anos completos. Chegando o filho da escrava a esta idade, **o senhor da mãe terá opção**, ou de receber do Estado a indenização de 600$000, ou de **utilizar-se dos serviços do menor até a idade de 21 anos completos**. No primeiro caso, o Governo receberá o menor e lhe dará destino, em conformidade da presente lei.
> Art. 2.º - O governo poderá entregar a associações, por ele autorizadas, os filhos das escravas, nascidos desde a data desta lei, **que sejam cedidos ou abandonados pelos senhores delas, ou tirados do poder destes em virtude do Art. 1.º, § 6º.**
> § 1.º - As ditas **associações terão direito aos serviços gratuitos dos menores até a idade de 21 anos completos, e poderão alugar esses serviços [...].** (BRASIL, 1871. Não paginado, destaque nosso).

[4] Cumpre-nos salientar que vigorava neste período a primeira Constituição brasileira, publicada em 1824. Nesta Carta as expressões criança e adolescente ou termos congêneres sequer são citadas. Quanto aos (atualmente denominados) direitos sociais, há apenas consignações genéricas: "a Constituição também garante os socorros públicos"; "instrução primária e gratuita a todos os cidadãos" (artigo 179). (BRASIL, 1824. Não paginado). Por outro lado, esta declaração de gratuidade do ensino, segundo Oliveira (2001), coloca o Brasil, do ponto de vista da legislação, entre os primeiros países a fazê-lo, porém, como lembra o autor, grande parte da população na época era constituída por escravos e não por cidadãos.

[5] Regulamentada um ano depois pelo Decreto nº 5.135, de 13 de Novembro de 1872.

Portanto, o "nascido livre" poderia ser explorado pelo dono de sua mãe até os vinte e um anos de idade; logo, apesar da lei, tal indivíduo continuaria a ser compreendido com um escravo. Mesmo nas hipóteses de libertação previstas (aos oito anos de idade, mediante indenização governamental, ou em virtude de abandono ou castigos excessivos) a exploração não cessaria, apenas se daria pelas mãos de novos senhores: as pessoas ou as instituições encarregadas pelo Governo de recebê-los, que passariam a exercer o direito sobre os "serviços gratuitos" dos "libertos" igualmente até os 21 anos de idade, podendo, inclusive, alugá-los a terceiros.

De qualquer forma, dados apontados na pesquisa de Perussatto (2013) mostram que o destino mais comum dos nascidos livres, também chamados de "ingênuos", era permanecer com os donos de suas mães: dentre as 400 mil crianças e/ou adolescentes escravos matriculados no Brasil em 1885 apenas 0,1% encontrava-se sob a responsabilidade do Governo Imperial, o que para a autora corrobora a ideia de que:

> [...] os senhores optavam pela permanência da tutela privada, afinal, aos oito anos de idade o senhor já teria detectado a valia do serviço do menor, principalmente por se tratar de um contexto em que as duas principais fontes da escravidão – o tráfico transatlântico em 1831 e efetivamente em 1850, e a reprodução endógena em 1871 – foram extintas. (PERUSSATTO, 2013, p.4).

Ramos (2008, p.85) também sinaliza nesse sentido em estudo que aponta a falta de documentação sobre a criação de estabelecimentos de ensino destinados aos nascidos livres no município de Campinas/SP:

> A cidade de Campinas, no período da Lei do Ventre Livre, concentrava numerosas fazendas que utilizavam trabalho escravo. Porém, parece-nos que houve, entre os proprietários, a preferência por continuar a utilizar o trabalho da criança negra liberta, até os 21 anos, como determinava a Lei. (RAMOS, 2008, p. 86).

Quanto à abrangência, a lei se referia apenas aos nascidos após sua promulgação, deixando de lado as demais crianças e adolescentes submetidas ao trabalho escravo.

A palavra direito é empregada três vezes no texto da lei: nos parágrafos primeiro e quarto do artigo 2º e no parágrafo quarto do artigo 4º:

> Art. 2º. [...] as associações [autorizadas pelo governo a receber escravos abandonados ou retirados de seus donos em virtude de maus tratos ou castigos excessivos] terão **direito** aos serviços gratuitos dos menores até a idade de 21 anos completos, e poderão alugar esses serviços **[...].** Fica salvo ao Governo o **direito** de mandar recolher os referidos menores aos estabelecimentos públicos, transferindo-se neste

> caso para o Estado as obrigações que o § 1.º impõe às associações autorizadas.
> Art. 4º. [...] O escravo que pertencer a condôminos e for libertado por um destes, terá **direito** a sua alforria indenizando os outros senhores da quota do valor que lhes pertencer. Esta indenização poderá ser paga com serviços prestados por prazo não maior de sete anos. (BRASIL, 1871. Não paginado, destaque nosso).

Em nenhum dos três casos em que a Lei do Ventre Livre emprega o termo direito, é conferido algo à infância: no primeiro é atribuída às associações a prerrogativa de explorar os serviços dos libertos; no segundo é assegurada ao Governo a faculdade de recolher "ingênuos" das ditas associações; apenas o terceiro caso poderia ser aplicado à criança, já que a lei faz menção a "escravos", o que eventualmente incluiria menores não contemplados pela Lei do Ventre Livre e que poderiam ser alforriados mediante indenização aos senhores. Não obstante, pode-se argumentar que o objetivo proclamado da lei é libertar determinadas crianças da escravidão, ou seja, conferir-lhes o direito à liberdade, embora nenhum artigo do texto seja explicito ou direto em afirmá-lo, isto é, as palavras "direito", "liberdade" e "criança" não são articuladas em nenhuma sentença que pudesse indicar que a última teria posse das duas primeiras. Ao invés disso é expressa a frase (no artigo 1º) "os filhos de mulher escrava que nascerem no Império desde a data desta lei serão considerados de condição livre".

Ao Estado foram impostas apenas ações pontuais que aparentemente estavam mais preocupadas em perpetuar a ordem vigente do que em alterá-la: receber crianças alforriadas ou maltratadas; encaminhá-las a instituições e recolhê-las destas; e vigiar os escravos libertos. A esse respeito, salienta-se que todos os escravos libertados ficariam cinco anos sob a inspeção governamental e seriam "constrangidos" a trabalhar nos estabelecimentos públicos se vivessem vadios; deste modo, eles ficariam sob vigilância governamental pelo simples fato de estarem livres e poderiam ser punidos, novamente com trabalhos forçados, se não se integrassem à ordem social. Consequentemente, a Lei do Ventre Livre não estabelecia um conjunto sistêmico e articulado de ações que pudessem impulsionar o oferecimento de serviços e atendimentos a crianças e adolescentes para garantir-lhes o direito à liberdade.

Por fim, como considera Mattoso (1988, p.55), a Lei do Ventre Livre, qualificada pela autora de "triunfo das mentalidades antiquadas e perversas", pouco deve ter alterado a vida de exploração que levavam milhares de crianças e adolescentes. Os trabalhos forçados, os castigos físicos decorrentes destes, além de outros tipos de

abuso, devem ter sido abolidos apenas em 1888, dezessete anos depois, com a promulgação da Lei Áurea:

> [...] nenhuma das crianças da lei do ventre livre terá 21 anos em 1888, o destino, mais clarividente que a lei, **neles terá reconhecido os escravos disfarçados que foram, e que serão libertados da mesma forma e no mesmo tempo que os outros escravos**. Para os redatores da lei de 28 de setembro, **atrás do "menor" a proteger escondia-se o bom trabalhador, útil a seu senhor.** A esse respeito, o parágrafo 6º do artigo 1º da lei é muito instrutivo, porque pretende limitar **os abusos exercidos pelos senhores que castigam duramente as crianças-ingênuas-escravas e futuras libertas** [...]. (MATTOSO, 1988, p. 54, destaque nosso).

Não por acaso, Buarque de Holanda e Campos (1982) classificam a Lei do Ventre Livre de "concessão vazia", cuja promulgação muito se deveu à pressão britânica. Ressalta-se que os interesses econômicos da Inglaterra no Brasil já haviam produzidos outras medidas visando eliminar a escravidão e tornar os negros consumidores, como por exemplo: a Lei de 7 de novembro de 1831, que determinava o fim do tráfico escravo, declarava livres todos os escravos vindos de fora do Império e impunha penas aos importadores dos mesmo escravos; e a Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, conhecida como Lei Eusébio de Queiroz, que estabelecia medidas para a repressão do tráfico de africanos no Império. (BUARQUE DE HOLANDA; CAMPOS, 1982, p.145).

3.1.1 Política para menores: observações sobre crianças e adolescentes nas primeiras décadas da República e o Decreto nº 16.272/1923

Cinquenta e três anos depois da promulgação da Lei do Ventre Livre é aprovado o primeiro regulamento brasileiro para os serviços de assistência e proteção à infância: o Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923. Curiosamente, entretanto, o diploma legal não tinha como "objeto" a criança de forma genérica, mas o "menor"[6], ou seja, o indivíduo abandonado e delinquente:

[6] De acordo com Londono (1991) a utilização da expressão "menor" para designar os abandonados e os delinquentes passou a ser comum no país a partir de década de 1920. Antes disso, até o século XIX, a palavra era empregada como sinônimo de criança, adolescente ou jovem e assinalava faixas etárias relativas ao direito de emancipação e à responsabilidade civil e canônica. Após a proclamação da independência, em 1822, o vocábulo passa e ser adotados pelos juristas na determinação da idade para efeitos de responsabilidade penal.

> Do **objeto** e fim da lei
> Artigo 1º O **menor**, de qualquer sexo, **abandonado** ou **delinquente**, **será submetido** pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção instituídas neste regulamento. (BRASIL, 1923. Não paginado, destaque nosso).

O "menor delinquente" é qualificado pelo artigo 24 do citado decreto como o autor ou o cúmplice de crime ou contravenção. Já o rol de definições de "menor abandonado", previsto no artigo 2º, é bem mais extenso, abrangendo dezenove hipóteses envolvendo crianças e adolescentes: a) as vítimas de maus tratos físicos habituais ou castigos imoderados; b) os privados habitualmente de alimentos ou de cuidados indispensáveis à saúde; c) os pedintes habituais de esmola; d) os que ficavam sem habitação certa ou sem meios de subsistência, em virtude de falecimento, desaparecimento ou desconhecimento dos pais, ou da ausência de responsável; e) os que ficavam, eventualmente, sem habitação certa ou sem meios de subsistência, devido à indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais ou responsáveis; f) os que tinham os pais ou os responsáveis reconhecidamente impossibilitados de cumprir os seus deveres; g) os que tinham os pais ou os responsáveis condenados por sentença irrecorrível; h) os que deixavam, sem causa legítima, o domicílio dos pais ou responsável; i) os que vagavam pelas ruas, habitualmente, sem meio de vida regular; j) os que viviam em companhia de pais ou responsáveis entregues à prática de atos contrários à moral e aos bons costumes; k) os empregados em ocupações imorais e/ou proibidas; l) os empregados em ocupações que pudessem causar risco à vida ou à saúde; m) os excitados habitualmente para a gatunice, para a mendicidade ou para a libertinagem; n) os que, habitualmente, perseguiam ou convidavam pessoas, na via pública, para a prática de atos obscenos; o) os entregues, habitualmente, à prostituição em seu próprio domicílio; p) os que viviam habitualmente em casa de prostituta; q) os que frequentavam casa de tolerância para praticar atos obscenos; r) os que fossem encontrados em qualquer local praticando atos obscenos; s) os que viviam da prostituição de outrem.

Observa-se que dentre as dezenove classificações de abandono, apenas uma, parcialmente, é concernente a órfãos (item "d"); uma trata de violência física (item "a"), uma de negligência (item "b"), uma de exploração (item "l") e outras duas da ausência dos pais ou responsável (itens "f" e "g"). Todas as demais versam sobre pobreza (itens "c", "d", "e", "h") e imoralidade (itens "i", "j", "k", "m", "n", "o", "p", "q", "r" e "s"). Assim, o menor abandonado era, pois, o pobre e o imoral.

A finalidade do Decreto de 1923, de acordo com o supramencionado artigo 1º, era submeter os menores às medidas de proteção e assistência previstas no regulamento. Chama-nos atenção o emprego do verbo submeter, que invariavelmente diz respeito ao ato de obrigar o mais fraco à obediência, sujeitar, subjugar. Afinal, por que alguém precisaria ser forçado a algo que visasse sua própria proteção e assistência? Retomando Hobbes e Rousseau, teriam estes indivíduos uma natureza tão perversa que apenas a coerção lhes impulsionariam para o bem? Nesse sentido, surgem-nos duas questões: o que de fato seria protegido pelo Decreto, os direitos de crianças e adolescentes? A assistência a ser oferecida pelo Estado objetivaria a superação das condições matérias que acarretavam o abandono e a delinquência?

Nenhum título dos onze capítulos que integram o regulamento de 1923 (cinco na Parte Geral e seis na Parte Especial) cita direitos dos menores abandonados e delinquentes, aliás, a palavra direito sequer aparece nessas frases. Entre seus 104 artigos, além de inúmeros parágrafos, incisos e alíneas, o termo "direito" aparece apenas dez vezes. Em oito casos ele alude a direitos de adultos (pais, mães, parentes etc.) em processos envolvendo a perda ou a suspensão do poder familiar (artigos 5º; 7º; 15, §1º, §2º; e 48, §2º, §3º). Nos outros dois momentos ele é empregado como qualificativo: "encargos de direito", "juízes de direito" (artigo 15, §3, artigo 38, VIII).

Sem embargo, o Decreto nº 16.272/1923 prevê serviços e atendimentos, se não para concretizar direitos, que não são descritos pela norma, provavelmente para garantir a submissão dos menores e suas famílias às determinações legais. Para os abandonados, a intervenção estatal abarcaria três estágios: a apreensão do menor; seu depósito em lugar conveniente; e a imposição de medidas:

> Art. 18. A autoridade, a quem incumbir a assistência e proteção aos menores, **ordenará a apreensão** daqueles de que houver notícia, ou lhe forem presentes, como abandonados, **os depositará** em lugar conveniente e providenciará sobre sua guarda, educação e vigilância, podendo, conforme a idade, instrução, profissão, saúde, abandono ou **perversão** do menor e a situação social, **moral** e econômica dos pais, ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, **adotar uma das seguintes decisões:**
> a) entrega-lo aos pais, ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, sem condição alguma, ou sob as condições que julgar uteis à saúde, segurança e moralidade do menor;
> b) entrega-lo a pessoa idônea, ou interna-lo em hospital, asilo, instituto de educação, oficina, escola de preservação ou de reforma;
> c) ordenar as medidas convenientes aos que necessitem de tratamento especial, por sofrerem de qualquer doença física ou mental;
> d) decretar a suspensão ou a perda do pátrio poder ou a destituição da tutela. (BRASIL, 1923. Não paginado, destaque nosso).

Entre as quatro medidas propostas, duas (“b”, e “d”) aludem ao afastamento familiar e à consequente internação do menor em instituição; enquanto o item “a” referia-se à entrega aos pais ou responsável e o “c” a tratamentos médicos. Confrontando essas soluções com as situações que classificavam um menor como abandonado, nota-se uma evidente incongruência, ou seja, em geral, elas não se dirigem de fato às causas dos problemas verificados, por exemplo, como o “depósito” de uma criança em um asilo resolveria a falta de recursos materiais de sua família?

Este descompasso seria fruto de equívoco na lógica formal do legislador ou haveria uma concepção que o justificasse? As definições do Decreto sobre abandono revelam grande preocupação com condutas consideradas contrárias à moral e aos bons costumes, já que dez dos dezenove itens abordam essa temática. Isto denota, aparentemente, a influência dos ideais mencionados por Ariés (1981) de preservação e fortalecimento da infância; contudo, é conveniente lembrar, que segundo o autor, na idade média crianças e adolescentes participavam de atividades sexuais dos adultos porque não havia uma nítida distinção entre estes períodos cronológicos, além disso, tais atos não causavam grandes estranhamentos ao senso comum. Portanto, não se tratava de uma imoralidade inata.

Porém, práticas sexuais tidas como imorais, como prostituição, adultério e promiscuidade – que segundo Engels (1984) surgiram com a forma de matrimônio considerada a mais moral, ou seja, a monogamia, decorrente da crescente supremacia do homem sobre a mulher –, parecem não ser entendidas como hábitos, meios degradantes de sustento, em suma, como “sujeiras da vida adulta”, das quais as crianças deveriam ser preservadas, mas sim como tendências naturais de determinados indivíduos, que fazia com que eles ficassem excitados habitualmente para a gatunice, para a mendicidade e para a libertinagem. Nessa perspectiva, os abandonados eram os pobres e os criminosos e a razão para seus crimes ou miséria era a imoralidade inata, a própria ou a de suas famílias. Consequentemente, a superação do abandono não demandaria a oferta de condições materiais elementares para a digna sobrevivência humana, mas uma regeneração moral. Eis uma explicação possível para a ideia de submeter os menores ao regulamento de 1923: aqueles de natureza perversa, mesmo contra a própria vontade, seriam sujeitados à moralidade.

O processo de regeneração moral, segundo o Decreto, ocorreria em dois tipos de instituições: os Abrigos de Menores e os Institutos Disciplinares, que poderiam ser escolas de preservação ou de reforma.

Os Abrigos seriam instituídos em prédios anexos aos Juizados de Menores e a estes subordinados. Eles serviriam de acomodação provisória aos abandonados e aos delinquentes até a determinação da autoridade competente, sendo previsto pelo regulamento a separação por sexo, condição, motivo do recolhimento, idade e o "grau de perversão":

> Art. 63. O Abrigo compor-se-á de duas divisões, uma masculina e outra feminina; ambas subdividir-se-ão em seções de abandonados e delinquentes; e os menores serão distribuídos em turmas, conforme o motivo do recolhimento, sua idade e **grau de perversão**. (BRASIL, 1923. Não paginado, destaque nosso).

A rotina dos internos seria composta de atividades físicas: trabalhos manuais, ginástica e jogos desportivos; e atividades de ensino: exercícios de leitura, escrita, matemática e desenho (artigo 64). (BRASIL, 1923).

A Escola de Preservação atenderia meninas entre 7 e 18 anos de idade que estivessem "sob a proteção da autoridade pública". Haveria ainda um "pavilhão para menores processadas e julgadas por infração da lei penal" (artigos 69 e 72). (BRASIL, 1923. Não paginado). A instituição teria como objetivo oferecer educação física, moral, literária e profissional às internas, sendo oferecidos os ofícios de costura e trabalhos de agulha; lavagem de roupa e engomagem; cozinha; manufatura de chapéus; datilografia; jardinagem; horticultura; pomicultura e criação de aves.

A Escola de Reforma, por sua vez, atenderia criminosos e contraventores do sexo masculino, entre 14 e 18 anos de idade. Ela teria também uma seção que funcionaria como escola de preservação para meninos abandonados.

A seção de reforma teria como finalidade "**regenera**r pelo trabalho, educação e instrução" aqueles "julgados pelo juiz de menores e por este mandados internar" (artigo 74). (BRASIL, 1923. Não paginado).

Seriam ministradas aulas de educação física, educação moral e educação literária. A primeira compreenderia a "higiene, a ginástica, os exercícios militares (para o sexo masculino), os jogos desportivos, e todos os exercícios próprios para o desenvolvimento e robustecimento do organismo" (artigo 80). (BRASIL, 1923. Não paginado).

A educação moral se desenvolveria por meio do "ensino da moral prática" e abrangeria os "deveres do homem para consigo, a família, a escola, a oficina, a sociedade e a Pátria". O ensino religioso seria facultativo, de acordo com cada regimento escolar. Sobre a educação literária previa-se apenas que ela "constará do ensino primário obrigatório" (artigo 80). (BRASIL, 1923. Não paginado).

A educação profissional consistiria na "aprendizagem de uma arte ou de um ofício, adequado à idade, força e capacidade dos menores e às condições do estabelecimento". A escolha da profissão, entretanto, recairia sobre o diretor da escola, que a balizaria a partir da "informação do médico, procedência urbana ou rural do menor, sua inclinação, a aprendizagem adquirida anteriormente ao internamento, e ao provável destino" (artigo 80). (BRASIL, 1923. Não paginado).

A jornada de trabalho não poderia exceder "mais de oito horas por dia", sendo previstos "um ou mais intervalos de descanso, não inferior a três quartos de hora". Os eventuais lucros que fossem obtidos através dessa atividade seriam divididos em três partes:

> **Art.** 82. O produto líquido da venda de artefatos e dos trabalhos de campo realizados pelos alunos será dividido em três partes iguais: uma será aplicada à compra de matérias primas e às despesas da casa; outra a prêmios e gratificações aos menores, que se distinguirem por sua assiduidade e perícia no trabalho, por seu estudo e aplicação, por seu **comportamento** e **regeneração moral**; e a terceira constituirá um pecúlio dos menores, que será depositado trimestralmente em cadernetas da Caixa Econômica, e lhes será entregue à saída ao estabelecimento. (BRASIL, 1923. Não paginado, destaque nosso).

Além do estímulo pecuniário ao bom comportamento, haveria punições aos indisciplinados, com locações específicas para esse fim, sendo "expressamente proibidos os castigos corporais, qualquer que seja a forma que revistam" (artigo 83). (BRASIL, 1923. Não paginado). Os internos ficariam sob a regência de um professor (além de um inspetor, dois guardas e um servente), que deveria tratar os menores de forma paternal, inclusive morando com eles e:

> Art. 83. [...] partilhando de seus trabalhos e divertimentos, ocupando-se de sua educação individual, **incutindo-lhes os princípios e sentimentos de moral necessários à sua regeneração**, observando cuidadosamente em cada um seus vícios, tendências, afeições, virtudes, os efeitos da educação que recebem, e o mais que seja digno de atenção, anotando suas observações em livro especial. (BRASIL, 1923. Não paginado, destaque nosso).

A permanência nessa instituição seria por tempo indeterminado, "salvo ordem legal em contrário ou licença de saída provisória sob liberdade vigiada" (artigo 87). (BRASIL, 1923. Não paginado). Neste caso, o menor permaneceria em "companhia e sob a responsabilidade dos pais, tutor ou guarda, aos cuidados de um patronato, e sob a vigilância do juiz", pelo período de um ano. No exercício dessa modalidade de intervenção, o juiz poderia impor regras de procedimento e condições que julgasse convenientes, bem como penalidades, caso suas determinações fossem descumpridas, como multas aos pais ou responsável, remoção e detenção do menor (artigo 33). (BRASIL, 1923. Não paginado). Para a obtenção desse benefício eram exigidos seis pré-requisitos:

> Art. 32. O menor internado em escola de reforma poderá obter liberdade vigiada, concorrendo as seguintes condições:
> a) se tiver 16 anos completos;
> b) se houver cumprido metade, pelo menos, do tempo de internação;
> c) se não houver praticado outra infração;
> **d) se for julgado moralmente regenerado;**
> e) se estiver apto a ganhar honradamente a vida, ou tiver meios de subsistência, ou quem os ministre;
> f) se a pessoa, ou família, em cuja companhia tenha de viver, for considerada idônea, de modo que seja presumível não cometer outra infração. (BRASIL, 1923. Não paginado, destaque nosso).

Se a liberdade vigiada fosse revogada em virtude de algum crime ou contravenção que importasse pena restritiva da liberdade, ou do não cumprimento das ordens judiciais, o menor seria internado novamente, sendo que o tempo decorrido durante o livramento não seria computado.

Em relação aos delinquentes, eram previstas distinções pelo Decreto de acordo com a faixa etária: os menores de 14 anos não seriam submetidos a processo penal. A eles poderiam ser aplicadas três medidas, que levariam em consideração o abandono, a perversão e possíveis deficiências:

> Art. 24. [...] § 1º Se o menor **sofrer de qualquer forma de alienação ou deficiência** mental, for epilético, surdo-mudo, cego, ou por seu estado de saúde precisar de cuidados especiais, a autoridade ordenará seja **ele submetido ao tratamento apropriado.**
> § 2º Se o menor **for abandonado, pervertido, ou estiver em perigo de o ser**, a autoridade competente promoverá a sua **colocação em asilo, casa de educação, escola de preservação, ou o confiará à pessoa idônea**, por todo o tempo necessário a sua educação, contanto que não ultrapasse a idade de 21 anos.
> § 3º Se o menor **não for abandonado, nem pervertido, nem estiver em perigo de o ser**, **nem precisar de tratamento especial**, a autoridade **o deixará com os pais, ou tutor, ou pessoa sob cuja**

> **guarda viva**, podendo fazê-lo mediante condições que julgar uteis. (BRASIL, 1923. Não paginado, destaque nosso).

Aqueles entre 14 e 18 anos de idade seriam submetidos a processo especial, sendo que o juiz faria registro das informações referentes ao fato delituoso, sobre o estado físico, mental e moral do menor e a situação social, moral e econômica dos pais ou responsável. Quatro medidas eram previstas e os critérios para sua aplicação também eram o abandono, a perversão e a deficiência. Para os deficientes a medida seria idêntica à anteriormente citada, enquanto que os crimes praticados por menores abandonados e pervertidos seriam punidos com mais rigor:

> Art. 25. [...] § 2º Tratando-se de contravenção, **que não revele vício ou má índole**, poderá o juiz ou tribunal, advertindo o menor, **entrega-lo aos pais, tutor ou encarregado de sua guarda**, ou dar-lhe outro destino, **sem proferir condenação.**
> § 3º Se o menor **não for abandonado, nem pervertido, nem estiver em perigo de o ser**, nem precisar de tratamento especial, a autoridade o recolherá a uma **escola de reforma, pelo prazo de um a cinco anos.**
> § 4º Se o menor for **abandonado, pervertido, ou estiver em perigo de o ser**, a autoridade **o internará em uma escola de reforma**, por todo o tempo necessário à sua educação, que poderá ser de **três anos, no mínimo, e de sete anos, no máximo**. (BRASIL, 1923. Não paginado, destaque nosso).

A prática de crime considerado grave por menores entre 16 e 18 anos de idade, avaliados como "perigosos pelo seu estado de perversão moral", acarretaria em processo criminal de acordo com o Código Penal da época e consequente encaminhamento para estabelecimentos para condenados de menor idade, ou, em falta deste, para prisões comuns, com separação dos condenados adultos. A pena duraria até que "se verifique sua regeneração", não podendo exceder a 7 anos.

Estas medidas sugerem que o alvo da punição não era exatamente a prática criminosa em si, mas os pobres e os imorais. Ao passo em que a pena para os delinquentes não acometidos pelo abandono ou pela perversão era o encaminhamento aos pais/responsável ou a reclusão em instituição por no máximo cinco anos, os que carregavam tais estigmas, inclusive para aqueles "em perigo de o ser", poderiam ser encarcerados nas escolas de reforma ou de preservação por até sete anos. Um aspecto que concorre para esta conclusão é a possibilidade de punição para os jovens absolvidos pelos crimes de que foram acusados e para suas famílias:

> Art. 25. , [...] § 6º Em caso de **absolvição** o juiz ou tribunal poderá:
> a) entregar o menor aos pais, ou tutor, ou pessoa encarregada da sua guarda, sem condições;
> b) entrega-lo sob condições, **como a submissão ao patronato**, a aprendizagem de um ofício ou uma arte, **a abstenção de bebidas alcoólicas**, a frequência de uma escola, a garantia de bom comportamento, **sob pena de suspensão ou perda do pátrio poder ou destituição da tutela;**
> c) **entrega-lo** à pessoa idônea **ou instituto de educação**. (BRASIL, 1923. Não paginado, destaque nosso).

Importante mencionar que Institutos Disciplinares já haviam sido criados no país antes da promulgação do Decreto de 1923, como o de São Paulo, instituído por meio da Lei nº 844, de 10 de outubro de 1902; e o de Mogi Mirim (cidade do interior do Estado de São), criado pela Lei nº 1.169, de 27 de setembro de 1909, mas inaugurado em 1924.

Fonseca (2007), ao estudar o Instituto Disciplinar de São Paulo entre os anos de 1903 e 1927, faz esclarecimentos sobre o cotidiano dos menores na instituição. Segundo o autor, o componente fundamental da vida dos internos era o trabalho, desenvolvido a partir de práticas relacionadas à disciplina, à vigilância, ao controle e à hierarquia.

A mão de obra dos jovens reclusos era empregada em hortas e pomares, na criação de animais e na produção de materiais em oficinas, além dos afazeres domésticos: "faxina dos dormitórios, a lavagem de roupa às margens do rio Tietê, a capina do terreno do Instituto, a arrumação da própria cama e o asseio com a cozinha, tudo envolvia a participação compulsória dos internos". (FONSECA, 2007, p.10).

A disciplina e a hierarquia, intimamente relacionadas, eram utilizadas no sentido de fazer com que os menores se portassem de determinada maneira "perante os demais internos e os funcionários". Expressão disso poderia ser observada na forma do deslocamento juvenil dentro da instituição: "disposição sempre em fila ao estilo militar, com os braços para trás" de "cabeça inclinada para baixo". (FONSECA, 2007, p.4-5).

O controle era exercido não apenas por meio da vigilância durante as atividades laborais, iniciadas regularmente com o referido deslocamento para as oficinas, fábricas, campos e demais espaços e da "autovigilância exercida por outros internos". As "correspondências passavam pelo crivo da leitura do diretor e não poderiam conter palavrões e notícias que desabonassem o Instituto". As leituras e o conteúdo daquilo que os menores deveriam aprender também era objeto de controle, assim como seu tempo livre. (FONSECA, 2007, p.5-6).

Esse regime de trabalho, ou, nas palavras de Fonseca (2007, p.14), essa "pedagogia do trabalho", era mantida por meio de um sistema de castigos e premiações:

> [...] a obediência e a aplicação dos menores seriam conseguidas pelo corpo funcional, seja pelo uso de mecanismos de benefício individual, seja pela aplicação de punições, também individuais. As punições e os benefícios estariam sempre circunscritos aos indivíduos, justamente porque se criariam expectativas nos menores internados de obter compensações por meio de sua aplicação ao trabalho, ou como forma de ver sua obediência reconhecida evitando, com isso, o castigo. (FONSECA, 2007, p.5-6).

Os benefícios constituíam-se em "pecúlios e prêmios em dinheiro, a serem recebidos quando da saída do Instituto". Quanto às punições, Fonseca (2007, p.6) menciona apenas "reprimendas e vexações públicas diante dos outros internados". Também não há um detalhamento sobre o que seria a autovigilância pelos próprios menores. De qualquer modo, impossível não pensar se as punições não envolviam também violência física, haja vista que espaçamentos, agressões e abusos, sobretudo sexual, infringidos a internos pelos próprios colegas e/ou por funcionários, são práticas recorrentes na história dos cárceres brasileiros, seja de menores ou de adultos, até os dias atuais.

Em relação à finalidade da "pedagogia do trabalho", afirma Fonseca (2007) que:

> [...] era algo como uma demonstração permanente de que o Instituto seria a antessala da vida na sociedade, ou seja, os internos estavam praticando na instituição o que deveriam ser do lado de fora: **disciplinados, moralizados, uteis, produtivos e ordeiros**. (FONSECA, 2007, p.11, destaque nosso).

Eis, pois, como deveria ser um menor após a propalada regeneração moral: útil à sociedade, sabedor de seu lugar no processo produtivo e apto a contribuir para a manutenção da ordem. Contudo, como não atentar para uma grande contradição nesse discurso: seria então a ausência de trabalho a razão para a degeneração infantil? Em outras palavras, as crianças pobres não trabalhavam? Muito ao contrário. Como afirma Rizzini (2008, p.376):

> [...] "o Brasil tem uma longa história de exploração da mão de obra infantil. As crianças pobres sempre trabalharam [...] para seus donos, no caso das crianças escravas da colônia e do império; para os capitalistas do início da industrialização, como ocorreu com crianças órfãs, abandonadas ou desvalidas a partir do final do século XIX".

Ainda segundo a autora:

> [...] muitas crianças e jovens eram recrutados nos asilos de caridade, algumas a partir dos cinco anos de idade, sob a alegação de propiciar-lhes uma ocupação considerada mais útil, capaz de combater a vagabundagem e a criminalidade. (RIZZINI, 2008, p. 377).

Seria exagerado dizer, como sugere Rizzini (2008), que a proposta de combater a imoralidade e a criminalidade por meio do trabalho nada mais é do que uma forma de justificar e legitimar a exploração do trabalho infantil?

Por fim, o Decreto de 1923 previa ainda a criação, no Distrito Federal, do Conselho de Assistência e Proteção aos Menores. O órgão seria constituído por um número ilimitado de membros, não remunerados, oriundos de diversas instituições: três dedicadas ao atendimento de deficiências e transtornos mentais (Instituto Benjamin Constant, Instituto dos Surdos-Mudos, Hospital Nacional de Alienados); uma instituição educacional (Colégio Pedro II); duas da área de saúde (Academia Nacional de Medicina; Departamento Nacional da Saúde Pública); do Poder Executivo Municipal; do Instituto da Ordem dos Advogados; e de instituições de beneficência subvencionadas pelo Estado ou consideradas de utilidade pública. (BRASIL, 1923).

O artigo 91 do Decreto de 1923 indica que o Conselho teria como finalidade precípua a vigilância ao menor, ação que exerceria sobre: a) os egressos dos institutos disciplinares; b) os que estavam em liberdade assistida; c) os que transitavam nas vias públicas; d) e os que estivessem em estabelecimentos de educação ou trabalhando em fábricas e oficinas:

> Art. 91. É criado no Distrito Federal o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, para fins de:
> I **vigiar**, proteger e colocar **os menores egressos de qualquer escola de preservação ou reforma, os que estejam em liberdade vigiada,** e os que forem designados pelo respectivo juiz;
> II **auxiliar a ação do juiz de menores e seus comissários de vigilância**;
> III **exercer sua ação sobre os menores na via pública**, concorrendo para a fiel observância da lei de assistência e proteção aos menores;
> IV visitar e **fiscalizar** os estabelecimentos de educação de menores, fábricas e oficinas onde trabalhem, e comunicar ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores os abusos e irregularidades, que notarem;
> V fazer propaganda na Capital Federal e nos Estados, com o fim de, não só prevenir os males sociais e tendentes a produzir o abandono, a perversão e o crime entre os menores, ou comprometer sua saúde e vida, mas também de indicar os meios que neutralizem os efeitos desses males. (BRASIL, 1923. Não paginado, destaque nosso).

O Conselho poderia ainda delegar a “pessoas de sua confiança poderes para desempenho das funções que lhe aprouver, transitória ou permanentemente”, que seriam denominados de “Delegados da Assistência e Proteção aos Menores”. Estas pessoas poderiam atuar junto aos juizados, desde que autorizados por eles, e manter contato direto com os menores, com o intuito de observar “suas tendências, seu comportamento, o meio em que vivem; sendo preciso, visitarão os pais, tutor, pessoas, associações, institutos encarregados da sua guarda”. Além disso, realizariam relatórios para o juizado a respeito da “situação moral e material do menor”, podendo propor as medidas que julgassem pertinentes (artigo 95). (BRASIL, 1923. Não paginado). O título de “Delegado”, aparentemente alusivo aos agentes policiais, ilustra com precisão as disposições legais do Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, indicando tratar-se de uma espécie de polícia de crianças, ou seja, um órgão destinado à vigilância, inclusive com rondas nas vias públicas, a esses indivíduos e seu enquadramento na lei.

Em suma, o objetivo da política subjacente ao Decreto de 1923 era transformar indivíduos considerados degenerados em cidadãos uteis à sociedade, talvez no intuito de, retomando Foucault (2004), reduzir a força política de seus corpos e otimizar sua energia produtiva. Esta finalidade parece consoante ao fato de que no início do século XX o país passava por grandes mudanças sociais e econômicas, especialmente decorrentes do processo de industrialização, que envolveu a substituição da mão de obra escrava pela assalariada, a concentração de pessoas nas áreas urbanas, o surgimento de novos ofícios em detrimento da precarização de outros, e de pessoas marginalizadas etc. (AZANHA, 2004). Para que ela fosse alcançada seria empregada uma pedagogia que, com fulcro na disciplina, no controle, na vigilância, na hierarquia e na ordem, incutiria valores referentes ao trabalho nos desajustados e imorais, restaurando-lhes o caráter.

Seria inapropriado afirmar que estava em questão não a proteção da infância e da adolescência, mas a necessidade de desenvolver e consolidar um novo modelo socioeconômico, o que implica a formação de pessoas ajustadas a tal ordenamento?

Ressalta-se, por fim, que a convergência entre os ideais positivistas e o Decreto de 1923 é notória: não há direitos, apenas normas a seguir; trabalho, disciplina e hierarquia são instrumentos para manutenção da ordem, na qual os indivíduos considerados superiores determinam as regras e os demais, tidos como inferiores, se submetem. Até mesmo a Constituição da República, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, como menciona Giannotti (1991), seguia algumas das premissas de Auguste Comte, não consagrando direitos específicos a crianças e adolescentes, nem fazendo

menção a direitos sociais (BRASIL, 1891), além de ter suprimindo da Constituição de 1824 determinações genéricas como: a "Constituição também garante os socorros públicos"; "Instrução primaria e gratuita a todos os cidadãos". (BRASIL, 1824, artigo 179. Não paginado).

Ademais, o Decreto remete à loucura descrita por Rousseau (1999) como única consequência de uma situação tal em que o homem se submete totalmente a uma autoridade sem dela nada receber. Como escreveu o autor, a loucura não produz direitos, ainda assim, no Brasil, possivelmente ela inspirou durante décadas a produção de políticas públicas para a infância e a adolescência.

3.1.1.1 Enraizando o menorismo: o Código de 1926

Em 1 de dezembro de 1926 é sancionado um novo ordenamento jurídico para crianças e adolescentes: o Decreto nº 5.083, que instituiu o primeiro Código de Menores brasileiro (CM/1926). Este instrumento, no entanto, não revogou o Decreto de 1923, apenas acrescentou-lhe alguns artigos, alterou outros e criou novas disposições, dentre as quais, a previsão de uma futura consolidação[7] das leis de assistência e proteção de menores, o que seria realizado cerca de um ano depois, com a promulgação do Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.

> Art. 1º O Governo consolidará as leis de assistência e proteção aos menores, adicionando-lhes os dispositivos constantes desta lei, adaptando as demais medidas necessárias à guarda, tutela, vigilância, educação, preservação e reforma dos abandonados ou delinquentes, dando redação harmônica e adequada a essa consolidação, que será decretada como o Código dos Menores. (BRASIL, 1926. Não paginado).

Grosso modo, três dos quatro aspectos que estamos investigando mantiveram-se intocados pela CM/1926: as crianças e os adolescentes pobres continuaram a ser concebidos como indivíduos propensos à imoralidade, à mendicância e ao crime; o "objeto" da lei era exclusivamente o menor (abandonados[8] e delinquentes); e não há direitos previstos para a população infanto-juvenil.

---

[7] Consolidação de leis está relacionada, de acordo com Ives Gandra da Silva Martins Filho (1999, não paginado), com a necessidade de se evitar "legislação extravagante", ou seja, os "novos comandos legais devem ser inseridos em leis já existentes, que tratem da mesma matéria em seu âmbito mais geral, de modo que, para cada temática haja apenas uma lei disciplinadora da matéria".

[8] Outra situação é acrescida àquelas estipuladas pelo Decreto de 1923 para o enquadramento de um jovem como abandonado: art.26. [...] são vadios os menores que [...] vivem em casa dos pais ou tutor ou guarda,

Por outro lado, os serviços e atendimentos propostos, embora alicerçados no afastamento familiar e na colocação do menor em instituição, apresenta algumas diferenças em relação ao Decreto de 1923: a) há um maior detalhamento sobre as medidas de vigilância, que inclusive ganharam um capítulo próprio, o sétimo, intitulado "Da vigilância sobre os menores"; b) são instituídos diversos crimes e penas, pecuniárias e de prisão, para pessoas ou instituições que violassem o Código ou que fossem responsáveis por menores declarados imorais, vadios e mendigos; c) concomitantemente, há um abrandamento nas medidas aplicadas aos delinquentes e um endurecimento na repressão aos abandonados; d) há medidas visando à proteção ao trabalho; e) é extinto o sistema de rodas:

a) a vigilância aos menores;

O Capítulo VII do Código de 1926, dedicado à vigilância sobre crianças e adolescentes abandonados e delinquentes, compõe-se de cinco artigos que versam basicamente sobre dois temas: ampliação dos poderes da autoridade competente (que segundo o Decreto de 1923 abrangia os juizados e seus órgãos acessórios e o Conselho de Assistência e Proteção de Menores e seus delegados); e penalidades para aqueles que infringissem as normas.

O Decreto de 1923 já outorgava a juizados e ao Conselho de Menores o poder de adentrar em locais de convivência de crianças e adolescentes para fiscalizá-los:

> Art.38. Ao juiz de menores compete: [...] VII fiscalizar os **estabelecimentos de preservação e de reforma**, e **quaisquer outros** em que se achem menores sob sua jurisdição, tomando as providências que lhe parecerem necessárias. (BRASIL, 1923, p. 8, destaque nosso).
> Art. 91. É criado no Distrito federal o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, para os fins de: [...] IV **visitar e fiscalizar os estabelecimentos de educação de menores, fábricas e oficinas onde trabalhem**, e comunicar ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores os abusos e irregularidades, que notarem. (BRASIL, 1923, p.16, destaque nosso).

No Código de Menores de 1926 esta competência é estendida por meio da incorporação de dois acréscimos: a) a prerrogativa de "proceder a investigações"; b) a inclusão da família como *lócus* de fiscalização:

---

porém se mostram refratários a receber instrução ou entregar-se a trabalho sério e útil, vagando habitualmente pelas ruas e logradouros públicos (BRASIL, 1926. Não paginado).

> Art. 73. § 1º A autoridade pública encarregada da proteção aos menores pode visitar as escolas, oficinas e qualquer outro lugar onde se achem menores e **proceder a investigações**. [...] **Também pode visitar as famílias**, a respeito das quais tenha tido denúncia, ou de algum outro modo venham, a saber, de faltas graves na proteção física ou moral, dos menores. (BRASIL, 1926. Sem paginação, destaque nosso).

Salienta-se que no Decreto de 1923 visitas às famílias eram mencionadas apenas como incumbência do médico psiquiátrico do juiz de menor: "artigo 41, II [...] ao médico psiquiatra incumbe: fazer às pessoas das famílias dos menores as visitas médicas necessárias para as investigações dos antecedentes hereditários e pessoais destes". (BRASIL, 1923. Não paginado).

Já as penalidades, descritas pelos artigos 74, 75 e 76, seriam aplicadas a instituições destinadas à guarda, à educação, à preservação ou à reforma de menores, e para estabelecimentos privados, como cinemas e casas noturnas. Aos primeiros as punições iam do fechamento da entidade, "nos casos de infração das leis de assistência e proteção aos menores e ofensas aos bons costumes", a multas pecuniárias e prisão, se fosse verificada a "subministração de bebidas alcoólicas aos menores". Para os estabelecimentos comerciais seriam aplicadas penas pecuniárias nos casos de: entrada de menores de 14 anos, desacompanhados dos pais ou responsável, a "espetáculos cinematográficos em que haja exibição de películas prejudiciais à infância"; entrada de menores de 21 anos a "cafés-concerto e cabarés".

Outras medidas de vigilância foram dispostas também no Capítulo II do Código, intitulado "Das crianças das primeiras idades", concernente a menores de dois anos de idade entregues a terceiros, mediante salário, para fins de guarda ou ablactação. Nesse caso, o sistema de vigilância deveria ser determinado em leis e regulamentos por Estados e municípios, sendo que no Distrito Federal ele seria executado pela Inspetoria de Higiene Infantil.

Em síntese, se no Decreto de 1923 a vigilância aos menores ocorreria notadamente nas vias públicas, em fábricas, nos Abrigos e nos Institutos Disciplinares, no CM/1926 ela abarcaria também suas residências e estabelecimentos comerciais. Nota-se que esta alteração reforça a semelhança dos órgãos de proteção de menores ao aparato estatal de repressão, tendo em vista que, a exemplo das polícias, eles receberiam denúncias, as investigariam e encaminhariam punições aos infratores, fossem os menores, suas famílias e/ou instituições públicas e privadas. Dessa forma, podemos

refletir se o Conselho de Menores e os juizados estariam mais comprometidos com a comprovação de casos de abandono físico e/ou moral envolvendo menores do que com a proteção de crianças e adolescentes:

b) os crimes e as penas;

Além das infrações passíveis de penas mencionadas no item anterior, o Código dedicava o Capítulo VIII "De vários crimes e contravenções" a essa questão. Dentre seus 14 artigos, treze previam crimes ou contravenções: 05 relativos a abandono e/ou negligência (artigos 78, 79, 80, 81 e 85); 03 três sobre exploração (artigos 86, 87 e 88); 01 sobre subtração de menor dos pais ou responsável (artigo 82); 01 sobre permissão de frequentar locais contrários à moral (artigo 89); 01 sobre o fornecimento de materiais obscenos (artigo 90); e 02 sobre maus tratos (artigos 83 e 84). Este dois últimos artigos merecem destaque:

> Art. 83. Aplicar castigos **imoderados**, **abusando** dos meios de correção ou disciplina a menor de 18 anos, sujeito a sua autoridade, ou que lhe foi confiado, para criar, educar, instruir, ter sob a sua guarda ou a seus cuidados, ou para o exercício de uma profissão ou arte. Pena de prisão celular de três meses a um ano; com inibição do pátrio poder ou remoção da tutela, se o culpado for pai, ou mãe, ou tutor.
> Art. 84. Dar a menor de 18 anos sujeito a seu poder, cargo, guarda ou cuidado, maus tratos **habituais,** de maneira que prejudique sua saúde ou seu desenvolvimento intelectual. Pena de prisão celular de três meses a um ano; com inibição do pátrio poder ou remoção da tutela, se o culpado for o pai, ou a mãe, ou tutor. (BRASIL, 1926, não paginado, destaque nosso).

Portanto, o Código de Menores não proibia atos de maus tratos, apenas condenava a hipótese de emprego habitual de tal prática. O mesmo se aplica aos castigos físicos e aos meios de correção e disciplina: ambos eram permitidos, desde que não fossem imoderados ou abusivos. A lei não conceitua o que seria considerado habitual, imoderado e abusivo; também não define o que seriam "meios de correção e disciplina". Assim, resta-nos apenas supor algumas possibilidades.

Moura (2008) apresenta alguns casos em que supostamente são aplicados meios de correção e disciplina. Trata-se da tentativa de alguns patrões, ocorridas no início do século XX, de colocar os pequenos operários "na linha", ou seja, de manter a disciplina no interior das fábricas. São citados pela autora fatos ocorridos com Vitto Lindolpho, 10 anos, brutalmente espancado pelo patrão em uma sapataria, em virtude do sumiço de

dinheiro do local; Francisco Augusto da Fonseca, corrigido com chineladas no rosto pelo patrão porque não tinha feito o serviço corretamente; e Antonio Lombardo, 14 anos, castigado pelo patrão com uma correia devido a brincadeiras durante o horário de trabalho.

Seriam a circunstâncias como estas que o Código de 1926 se referia? Espancar, mas não de forma habitual? Dar chineladas no rosto, mas não de forma abusiva? Castigar com uma correia, mas de forma moderada? Especulações à parte, temos que, segundo a lei, os pais ou alguém que se dedicasse a instruir ou ensinar alguma profissão a menores poderiam, eventualmente e com moderação, castigá-los ou maltratá-los:

c) abandonados e delinquentes: algumas discrepâncias;

Especificamente em relação aos menores abandonados, há medidas que denotam uma intenção em reprimir a pobreza, todavia, não no sentido de promover a superação das condições objetivas que conduziam a ela, mas sim pela apreensão dos pobres.

A título de exemplo vale citar o artigo 38 que previa que os indivíduos de 18 anos que fossem "achados vadiando ou mendigando" seriam "apreendidos e apresentados à autoridade judicial", que poderia determinar (se a vadiagem ou a mendicidade fossem habituais, isto é, constatadas por "mais de duas vezes") a internação do menor em escola de preservação até sua maioridade:

> Art. 38. Si menores de idade inferior a 18 anos forem achados vadiando ou mendigando, serão **apreendidos** e apresentados à autoridade judicial, a qual poderá: I. **Se a vadiagem ou mendicidade não for habitual:** a) Repreendê-los e os entregar às pessoas que o tinham sob sua guarda, intimando estas a velar melhor por ele; b) Confiá-los até sua maioridade a uma pessoa idônea, uma sociedade ou uma instituição de caridade ou de ensino pública ou privada. II. Se a vadiagem ou mendicidade for habitual, **interná-los até á maioridade em escola de preservação.** Parágrafo único. Entende-se que o menor é vadio ou mendigo habitual, quando apreendido em estado de vadiagem ou mendicidade **mais de duas vezes**. (BRASIL, 1926, não paginado, destaque nosso).

Assim, um adolescente de 12 anos de idade poderia ser condenado a seis anos de internação em instituição simplesmente pelo fato de ser pobre e estar pedindo alimentos na rua. Entretanto, há algumas determinações que sugerem abrandamentos (em face do Decreto de 1923) para os menores delinquentes: a) a possibilidade de suspensão da sentença aos menores condenados a no máximo 1 ano de reclusão, substituindo-a por

liberdade vigiada (artigo 47); b) a possibilidade de substituir a condenação por advertência em casos de infrações leves (artigo 48); c) prescrição da internação por tempo decorrido de sua não execução (artigo 50); d) renúncia à aplicação de qualquer medida a menores de 14 anos após 6 meses da infração cometida e, aos maiores de 14 anos nos casos em que a metade do prazo para prescrição tenha decorrido (artigo 49):

d) proteção contra a exploração do trabalho infantil;

As fábricas, as oficinas e as indústrias do início do século XX certamente constituíam locais de angustia e tormento para inúmeras crianças e adolescentes. A esse respeito, Moura (2008) aponta que:

> [...] não foram poucas as crianças e foram muitos os adolescentes vitimados em acidentes do trabalho, em decorrência do exercício de funções impróprias para a idade, das instalações precárias dos estabelecimentos industriais, enfim de condições de trabalho deploráveis. (MOURA, 2008, p. 259).

Ainda de acordo com a autora, estes não eram as únicas vicissitudes enfrentadas pelos pequenos trabalhadores, cujo cotidiano incorporava ainda a violência em vários níveis, como maus tratos e castigos físicos impostos pelos patrões. Não por acaso, pois, o Código de 1926 apresentou disposições envolvendo o emprego de crianças e adolescentes em atividades laborais.

Composto por 14 artigos, o Capítulo VI, intitulado “Do trabalho dos Menores”, acena, numa primeira leitura, com medidas de proteção às crianças e adolescentes que labutavam nas fábricas e oficinas, dentre às quais destacamos: a) proibição, em todo território nacional, de trabalho para os menores de 12 anos (art**.** 59); b) proibição da admissão de menores de 18 anos em serviços noturnos, excessivamente fatigantes e/ou que representassem perigo à saúde, à vida e à moralidade (art. 62 e 69); c) proibição do emprego de menores de 14 anos em trabalhos subterrâneos (em usinas, manufaturas, estaleiros, minas etc.), ou em pedreiras e oficinas, ainda que em estabelecimentos públicos de caráter profissional ou de beneficência (art. 61); d) estabelecimento de carga horária máxima (três horas por dia) para atividades relacionadas ao ensino profissional de menores de 14 anos (art. 65); e) limitação da carga horária diária (6 horas) e previsão de intervalos (um ou mais não inferiores a 01 hora diária) durante a jornada de trabalho de aprendizes ou operários menores de 18 anos (art. 66); f) proibição da utilização de menores de 16 anos do sexo masculino e de 18 anos do sexo feminino em

representações públicas em teatros e casas de diversões (art. 69); g) proibição da realização de qualquer trabalho em ruas, praças e locais públicos para menores de 14 anos do sexo masculino e mulheres solteiras menores de 18 anos (art.70).

Em suma, tais medidas visavam limitar a carga horária de trabalho de crianças e adolescentes e proibir, de acordo com a faixa etária, a utilização de sua mão de obra em determinados serviços e situações. Violações às mencionadas normas resultariam em diversas penas, que iam desde multas pecuniárias até prisão de oito dias a um ano para os empregadores e, multas e perda do pátrio poder para pais ou responsável.

Contudo, outros dois aspectos do Código dão margem a dúvidas sobre a eficácia desses dispositivos: a ausência de definição clara sobre a fiscalização junto aos empregadores de menores; e a possibilidade de relativizar algumas proibições. No Capítulo VI apenas dois artigos abordavam questões de fiscalização acerca das proibições elencadas, que de modo geral, incumbiam às "autoridades de inspeção do trabalho" o exercício da vigilância, mas não estabeleciam ações sistemáticas e periódicas:

> Art. 64. As autoridades incumbidas da Inspeção do trabalho ou seus delegados, podem sempre requerer exame médico de todos os menores empregados abaixo de 18 anos, para o efeito de verificar se os trabalhos, de que eles estão encarregados, excedem suas forças; e têm o direito de os fazer abandonar o serviço, se assim opinar o médico examinador. Cabe ao responsável legal do menor o direito de impugnar o exame e requerer outro. [...] Art. 68. [...] Parágrafo único. Aqueles que, tendo autoridade, cuidado ou **vigilância** sobre o menor, infringirem os dispositivos deste capítulo, confiando-lhe ou permitindo-lhe trabalho proibido, serão punidos com as mesmas penas, e mais a destituição do respectivo poder. (BRASIL, 1926. Não paginado, destaque nosso).

Moura (2008, p.272) afirma que as autoridades de inspeção do trabalho, que atuavam no Estado de São Paulo a partir de 1917[9], por exemplo, constituíam um aparato "praticamente inoperante, tampouco eficiente, [...] que não logrou contemplar os interesses da classe trabalhadora e poupar a infância e adolescência da exploração a que vinham sendo submetidas no mundo do trabalho". Ainda assim, pode-se argumentar que com o Código de 1926 não seriam apenas as ditas autoridades de inspeção do trabalho as responsáveis por combater a exploração infanto-juvenil. As autoridades de proteção ao menor, que como vimos, foram incumbidas de exercer vigilância em qualquer lugar frequentado por crianças e adolescentes, deveriam compartilhar dessa função.

[9] A autora se refere à fiscalização exercida a partir da publicação da Lei Estadual nº 1596/1927 e do Decreto nº 2918/1918.

De qualquer forma, o Código de Menores de 1926, nitidamente, não expressava em relação a este problema a mesma preocupação com o cumprimento da lei como o fazia no tocante à manutenção da ordem e da moralidade entre os menores abandonados e institucionalizados, haja vista as diversas formas de vigilância previstas para esses casos; registra-se, a propósito, que o termo vigilância aparece uma única vez no Capitulo VI.

Ademais, o próprio Código previa subterfúgios para as proibições de emprego de menores em determinados serviços: o artigo 60 do Código determinava que maiores de 12 anos e menores de 14, que ainda não tivessem concluído a instrução primária não poderiam ser empregados; porém, o mesmo artigo afirma que a autoridade competente poderia autorizar esse menor a trabalhar caso julgasse que isso fosse indispensável para sua subsistência e de sua família:

> Art. 60. Igualmente não se pode ocupar maiores dessa idade que contem menos de 14 anos, e que não tenham completado sua instrução primária. Todavia **a autoridade competente poderá autorizar o trabalho destes**, quando o considere indispensável para a subsistência dos mesmos ou de seus pais ou irmãos, contanto que recebam a instrução escolar, que lhe seja possível.

O artigo 61 do Código proibia a admissão de menores de 14 anos em serviços subterrâneos em usinas, manufaturas, estaleiros e minas, e em pedreiras e oficinas, contudo, isso não se aplicaria se o trabalho ocorresse em empresas onde fossem empregados somente membros de uma mesma família, sob a autoridade do pai, mãe ou tutor.

> Art. 61. Os menores não podem ser admitidos nas usinas, manufaturas, estaleiros, minas, ou qualquer trabalho subterrâneo, pedreiras, oficinas e suas dependências, de qualquer natureza que sejam, públicas ou privadas, ainda quando esses estabelecimentos tenham caráter profissional ou de beneficência, antes da idade de 14 anos. [...] § 2º Excetuam-se os estabelecimentos em que são empregados somente os membros da família sob a autoridade do pai, da mãe ou do tutor. (BRASIL, 1926, não paginado).

Meninos menores de 16 anos de idade e meninas menores de 18 não poderiam ser empregados como atores figurantes em representações públicas (em teatros ou em outras casas de diversões de qualquer gênero); todavia, essa proibição poderia ser contornada pela autoridade competente, se esta assim o desejasse:

> Art. 69. Os menores do sexo masculino de menos de 16 anos e os do feminino de menos de 18, não podem ser empregados como atores figurantes, etc., nas representações públicas dada em teatros e outras casa de diversões de qualquer gênero, sob pena de multa [...]. § 1º Todavia a autoridade competente pode, excepcionalmente, autorizar o emprego de um ou vários menores nos teatros para representação de determinadas peças. (BRASIL, 1926, não paginado).

Essas alternativas legais para a manutenção da exploração do trabalho infantil talvez tenham sido a razão para inúmeras crianças e adolescentes terem sido forçados a trocar os bancos escolares por serviços pesados, insalubres e degradantes. Se o Código de Menores de 1926 se constituísse numa lei destinada a proteger a infância e a adolescência, a escola não seria priorizada em detrimento do trabalho e os problemas de subsistência da família resolvidos ou amenizados por políticas sociais estatais?

Em que pesem todas essas infelicidades, é digno de menção um dado levantado por Moura (2008): crianças e adolescentes resistiam à violência e à negligência que as assolavam por meio de sua atividade mais característica, a brincadeira:

> O mundo do trabalho não subvertia a infância e a adolescência a ponto de excluir o lúdico de suas vidas. As brincadeiras dos menores teimosamente resistiam à racionalidade imposta pelo ambiente de trabalho e foram, ao longo do tempo, em nome da disciplina exigidas nos regulamentos das fábricas e oficinas o claro detonador de atitudes violentas. [...] Fresta importante na rigidez de comportamento pretendida no interior das fábricas e oficinas, a desobediência, a malcriação, as brincadeiras pontuavam o cotidiano do trabalho no período, **iluminando com uma forma peculiar de resistência**, a história desses pequenos trabalhadores. (MOURA, 2008, p.268-270, destaque nosso).

e) o fim do sistema de rodas.

O CM/1926 determinou a extinção do "sistema das rodas", também denominado de "roda dos expostos", prática adotada no país, segundo Gallindo (2006), desde as primeiras décadas do século XVIII, para o atendimento de crianças pobres e indesejadas.

> [...] São considerados expostos os infantes até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono, onde quer que seja. [...] A admissão dos expostos à assistência se fará por consignação direta, **excluído o sistema das rodas.** (BRASIL, 1926, artigos 14-15, destaque nosso).

As “rodas” eram artefatos giratórios de madeira, onde crianças poderiam ser depositadas e entregues a instituições sem a necessidade de identificação dos pais, da prestação de informações sobre o menor rejeitado e sem qualquer admoestação por parte do Estado:

> Cilindro oco, girando em torno do seu próprio eixo apresentando em uma das faces uma abertura que ficava voltada para a Rua Dona Veridiana; destinava-se a receber crianças enjeitadas. Foi criada por Lucas A. Monteiro de Barros - Visconde de Congonhas do Campo – 1º Governador de São Paulo - a 2 de julho de 1825 no hospital da Misericórdia (Chácara dos Ingleses). (SANTA CASA DE SÃO PAULO, 2013. Não paginado).

Uma instituição brasileira que adotava tal expediente, a Santa Casa de São Paulo, oferece mais informações sobre o processo:

> Colocava-se a criança no interior desse cilindro; este era girado de 180 graus, passando, então, a abertura do cilindro para o interior do prédio. O entregador tocava uma campainha que soava no dormitório das freiras e uma delas, então, recolhia a criança, providenciando sua internação. A mortalidade era bastante alta (cerca de 30%) entre as crianças rejeitadas. (SANTA CASA DE SÃO PAULO, 2013. Não paginado).

Assim, sem qualquer inconveniente, uma criança, como uma coisa qualquer, poderia ser descartada e institucionalizada. A abolição da roda, nesse sentido, poderia ser considerada uma ação positiva do Código de Menores de 1926, relacionada à proteção da infância. Entretanto, algumas passagens da lei indicam que apenas o artefato seria extinto. O descarte anônimo de crianças, como processo legal de abandono, permaneceria intacto.

O artigo 16 do CM/1926 afirmava que as instituições destinadas a recolher e criar expostos deveriam ter registro organizado da criança. Esse, no entanto, seria secreto, de “modo a respeitar e garantir o incógnito, em que se apresentem e desejem manter os portadores de crianças a serem asiladas”. Logo em seguida, no artigo 17, consta determinação de que a entrega de criança exigiria exibição de seu registro de nascimento, a declaração de todas as circunstâncias que poderiam servir para identificá-la e a descrição dos sinais particulares e dos objetos encontrados no infante ou junto deste. Estas exigências, contudo, não seriam observadas se quem fizesse a entrega fosse a mãe:

> Art. 18. **Se é a mãe que apresenta o infante, ela não é adstrita a se dar a conhecer, nem a assinar o processo de entrega.** Se, porém, ela espontaneamente fizer declaração do seu estado civil, ou qualquer

> outra que esclareça a situação da criança, tais declarações serão recebidas e registradas pelo funcionário do recolhimento. (BRASIL, 1926. Não paginado, destaque nosso).

O parágrafo § 2º do artigo 18 acima citado ilustra a complacência do Estado com as violações de um dos direitos humanos que deveriam ser mais básicos e protegidos: o direito a convivência familiar:

> [...] se uma outra pessoa que apresenta o infante, o funcionário do recolhimento procurará **mostra-lhe os inconvenientes do abandono, sem todavia, fazer pressão, sob pena de demissão.** Se o portador da criança insistir em a deixar, o funcionário pedirá o registro civil de nascimento, ou informações do cartório e da data em que foi feito o registro. **Se o portador declarar que não pode, ou não quer, fornecer indicação alguma, essa recusa ficará registrada, mas a criança será recolhida.** (BRASIL, 1926. Não paginado, destaque nosso).

Talvez por esta razão, a Roda manteve-se ativa em algumas instituições mesmo com a determinação do Código de 1926 para o fim de tal sistema. Um exemplo disso é a própria Santa Casa de São Paulo, que manteve a Roda até 1949:

> Com a modificação das organizações de Assistência Social, a "Roda" tornou-se obsoleta. O debate sobre sua extinção, na Santa Casa de São Paulo, começou em 9 de abril de 1944, proposta pelo então Provedor, Dr. José Cássio de Macedo Soares. Após mais de 5 anos de debates, a comissão nomeada para estudar o caso apresentou extenso relatório no qual, entre outros fatos, informava que a Santa Casa de São Paulo era a única instituição, no Brasil, que mantinha a "Roda", taxando-a "como antiquado regime incompatível com o regime social da nova era". Deixou de existir em 5 de junho de 1949. (SANTA CASA DE SÃO PAULO, 2013. Não paginado).

Portanto, nesse caso, o Código de Menores se mostra mais preocupado com os interesses dos adultos do que com as necessidades das crianças, conferindo aos primeiros uma dupla primazia em relação aos segundos em circunstâncias de abandono: o direito de abandonar um filho sem maiores formalidades ou qualquer penalidade, e a proteção de sua reputação, garantida pelo sigilo e pelo anonimato.

No entanto, algumas cartas deixadas junto a crianças abandonadas na Roda da Santa Casa de São Paulo revelam que em muitos casos o que determinava o abandono era a pobreza:

> Recebam-me, chamo-me Antonio. Sou um orphansinho de pae, porque elle abandonou minha mãe. Ella é muito boa e me quer bem, **mas não pode tratar de mim**. **Estou magrinho assim porque ella não tem leite. É muito pobre e precisa trabalhar**. Porisso elle me poz aqui para a Irmã Ursula tratar de mim. **Não me entreguem a**

> **ninguém** porque minha mãe algum dia vem me buscar. O meu nome inteirinho é Antonio Moreira de Carvalho. E o da mãe é Angélica. **Estou com sapinho e com fome.** Minha mamãe não sabe tratar de sapinho e não sabe o que me dar para eu ficar gordinho. Minha mãe também agradece aos Srs. pelo bom trato que me derem. (Carta "Recebam-me", deixada com a criança Antonio Moreira de Carvalho na Roda dos Expostos. Datado de 27 de junho de 1922). (SANTA CASA DE SÃO PAULO, 2013. Não paginado).

Em resumo, o Código de Menores de 1926 concebe a criança e o adolescente como menores, ou seja, indivíduos com propensão à imoralidade, à mendicância e ao crime e, como objetos de medidas judiciais. Suas disposições não são dirigidas a todas as pessoas com menos de dezoito anos de idade, mas apenas ao menor, a quem, aliás, não foi atribuído nenhum direito. A política, até então adotada, de afastamento familiar e o consequente depósito em instituição é mantida e as práticas de vigilância e punição aos pobres enfatizadas. Portanto, claramente, o CM/1926 aprofunda a complementa as iniciativas do Decreto de 1923.

3.1.1.1.1 Consolidando o menorismo: o Código de 1927

Em 12 de outubro de 1927, por meio do Decreto nº 17.943-A, são consolidadas as leis de assistência e proteção de menores que vigoravam no país, ou seja, o Decreto de 1923 e o Código de 1926. Tal instrumento passaria a ser conhecido como "Código Mello Mattos", em referência a seu autor, José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, primeiro juiz de menores da América Latina.

O Código Mello Mattos fora composto por 231 artigos, 116 parágrafos, 106 incisos e 45 alíneas. Deste montante, 172 artigos são incorporações integrais da legislação da época (95 do Decreto de 1923 e 77 do Código de 1926) e 23 artigos são incorporações parciais (13 do Decreto de 1923 e 10 do Código de 1926). Dentre os parágrafos, 76 são incorporações integrais (45 do Decreto de 1923 e 31 do Código de 1926) e 3 são incorporações parciais (Decreto de 1923). Quanto aos incisos, 69 são incorporações integrais e 06 são parciais (Decreto de 1923). Por fim, 42 das 45 alíneas são incorporações integrais (28 do Decreto de 1923 e 15 do Código de 1926). Assim, dos 498 itens que integram o Código Mello Mattos, apenas 107 (24%) são inserções à legislação existente na época. A maior parte destes acréscimos é referente a procedimentos processuais, a medidas de vigilância e ao trabalho dos menores. Em resumo, embora a lei cite o vocábulo "direito" 24 vezes (nos artigos 22, 24, 33, 35, 43,

46, 48, 50, 56, 106, 136, 147, 163, 171, 172, 173 e 185), em nenhuma delas é atribuído algo à infância e à adolescência. Também não há alterações quanto à concepção de criança e adolescente, à abrangência da norma e à política de atendimento. Portanto, o Código Mello Mattos mantém intocadas as diretrizes e os pressupostos do Decreto de 1923 e do Código de Menores de 1926. Esta legislação vigorou no país por mais de meio século; estava, pois, absolutamente consolidado o menorismo. Todavia, este conjunto de preceitos, destinado a reificar a infância e a adolescência receberia uma nova roupagem em 1979, com a aprovação da Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.

3.2 Aprofundando o menorismo: o Código de 1979

Entre a instituição do Código Mellos Mattos e o surgimento do Código de Menores de 1979, foram promulgadas quatro constituições federais, porém, nenhuma delas alterou as bases do menorismo: a Constituição de 1934, inspirada na Carta Magma alemã de 1919, não atribui nenhum direito específico à criança e ao adolescente, no entanto, como assinala Oliveira (2001), observam-se avanços em comparações às Cartas anteriores (1824 e 1891): a educação é declarada como "direito de todos", devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos; e são expressas disposições visando à assistência e proteção aos "menores" de dezoito anos de idade:

> [...] proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos [...] (artigo 121, § 1º, "d"); [...] **os serviços de amparo à maternidade e à infância** [...] serão incumbidos de preferência a mulheres habilitadas (artigo, 121, "j", § 3º); [...] Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios: [...] c) **amparar** a maternidade e a **infância; d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;** f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a **restringir a moralidade e a morbidade infantis**; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis (artigo 138). (BRASIL, 1934. Não paginado, destaque nosso).

No texto constitucional de 1937, promulgado após o golpe de Estado de Getúlio Dornelles Vargas (OLIVEIRA, 2001), crianças e adolescentes permanecessem desprovidos de direitos; a educação, inclusive, deixa de ser considerada direito de todos, sendo entregue à família a responsabilidade primária por oferecê-la.

> [...] A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou

> suprir as deficiências e lacunas da educação particular. [...] É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. [...] À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais (artigos 125-129). (BRASIL, 1937. Não paginado).

Algumas disposições sobre proteção dos menores – entendidos como "objetos de cuidados e garantias" – são mantidas, como a proibição de trabalho insalubre e noturno e às concernentes à saúde e assistência social: "compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança" (artigo 16, XXVII); "aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole" (artigo 127). Merece destaque também a preocupação com o "abandono moral" dos "menores", que passa a ser definido como "falta grave" dos pais ou responsável:

> Art. 127. [...] A infância e a juventude devem **ser objeto de cuidados e garantias** especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. [...] O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude **importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação,** e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral. (BRASIL, 1937. Não paginado, destaque nosso).

Na Constituição de 1946, "promulgada sob os ventos democráticos do segundo pós-guerra" (OLIVEIRA, 2001, p.22), é prevista a obrigatoriedade da assistência à maternidade, à infância e à juventude em todo o território nacional, bem como o amparo a famílias de prole numerosa (artigo 165); a educação volta a ser declarada como direito de todos. Essas considerações são praticamente repetidas pela Constituição de 1967 – decorrente do golpe de Estado de 1964, e como afirma Oliveira (2001, p.22), votada "num ambiente de evidente constrangimento do Poder Legislativo":

> Art. 167. [...] a lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência; Art. 168. [...] a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. (BRASIL, 1967. Não paginado).

Portanto, a partir desta base é assentado o Código de Menores de 1979, que dispõe sobre a assistência, proteção e vigilância a menores, o que, em linhas gerais, não difere da finalidade dos Decretos de 1923, de 1926 e de 1927. Entretanto, diferentemente de seus antecessores, o objeto formal da lei não é infância e a adolescência abandonadas, mas os menores de 18 anos de idade em "situação irregular", termo que, segundo o artigo 2º, reportava ao indivíduo: a) privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão da falta, ação ou omissão dos pais ou responsável, ou da manifesta impossibilidade destes em provê-las; b) vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; c) em perigo moral, devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes, ou em decorrência de exploração em atividade considerada imoral; d) desprovido de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; e) com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; f) autor de infração penal.

Destas classificações, uma se refere diretamente a situações de pobreza (item "a"). Outros dois itens ("c" e "e") dizem respeito a questões de moralidade. O item "f" aborda os delinquentes e o item "b" as vítimas de maus tratos. Se retomarmos as definições de menor abandonado do Decreto de 1923 e do Código de Menores de 1926, consolidados pelo Código Mello Mattos em 1927, observa-se que não há real diferença entre a caracterização de menor abandonado e de menor em situação irregular. Ambos concernem a indivíduos pobres e vistos como imorais, embora não haja tanta ênfase na questão da moralidade enquanto desencadeadora da pobreza e da delinquência. De qualquer forma, a norma não é estendida a todas as crianças e adolescentes, mas apenas e este seguimento de pessoas.

O Código de 1979 previa seis medidas, a serem aplicadas pela autoridade judiciária, aos menores em situação irregular, visando sua assistência, proteção e integração social e familiar: a) advertência; b) entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade; c) colocação em lar substituto; d) imposição do regime de liberdade assistida; e) colocação em casa de semiliberdade; f) internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado. Outras cinco medidas seriam aplicáveis aos pais ou responsável: a) advertência; b) obrigação de submeter o menor a tratamento em clínica, centro de orientação infanto-juvenil ou outro estabelecimento especializado; c) perda ou suspensão do pátrio poder; d) destituição da tutela; e) perda da guarda.

Verifica-se que três das seis medidas destinadas a menores (“c”, “e” e “f”) pressupõem o afastamento familiar. Uma indica prática de vigilância (“d”), enquanto duas são meramente formais (“a” e ”b”).

Em consonância e estas ações, três das cinco medidas aplicáveis aos pais ou responsável remetem à retirada do menor da família (“c”, “d” e “e”), uma é de caráter formal (“a”) e uma diz respeito a encaminhamento a tratamento de natureza médica (“b”).

Para a aplicação de qualquer uma delas, a autoridade judiciária – que segundo o artigo 16 poderia determinar a apreensão do menor para a sua execução – deveria levar em conta: a) as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, definidas por legislação pertinente; b) o contexto socioeconômico e cultural dos menores e seus pais ou responsáveis; c) estudos de caso, que seriam realizados por equipe técnica ou, na ausência de tal serviço, por “pessoal habilitado”.

As citadas diretrizes da “Política Nacional do Bem-Estar” se limitam a um artigo e três incisos da Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964, que autorizava o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e dava outras providências:

> Art. 6º Fixam-se como diretrizes para a política nacional de assistência a cargo da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, além dos princípios constantes de documentos internacionais, a que o Brasil tenha aderido e que resguardem os direitos do menor e da família: I - Assegurar prioridade aos programas que **visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família** e **da colocação familiar em lares substitutos**; II - Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aprimoradas das que informam a vida familiar e, bem assim, a adaptação, a esse objetivo, das entidades existentes de modo que somente do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internacional se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional; III - Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades. (BRASIL, 1964. Sem paginação).

A palavra diretriz geralmente alude a uma linha sobre a qual se elabora um plano qualquer, podendo ser entendida como sinônimo de direção ou rumo, o que denota demarcações objetivas para nortear ações a serem desenvolvidas. Todavia, não é isso que observamos nas diretrizes supramencionadas. O inciso II menciona de forma genérica e vaga a criação de instituições para atendimento a menores, não especificando

as autoridades responsáveis por viabiliza-las, os prazos para a realização de tal objetivo e os recursos necessários para o empreendimento. Além disso, as definições sobre as características destas instituições, às quais as já existentes também deveriam se adequar, são praticamente inconclusivas: "características aprimoradas das que informam a vida familiar". Aliás, salta aos olhos o fato de que numa frase tão curta existam trechos tão incompreensíveis: "das entidades existentes de modo que somente do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial"; "Nenhum internacional se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional". O inciso III embora menos opaco que o anterior, também é impreciso: "incentivar iniciativas locais"; atuar como "fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades". O inciso I é claramente mais tangível, no entanto, é flagrantemente ignorado pelo Código de 1979, tendo em vista que nenhuma medida destinada pela lei aos menores em situação irregular e a seus pais preveem diretamente encaminhamento a programas de assistência à família, seja social, educacional ou de outra natureza.

A determinação de se considerar o "contexto socioeconômico e cultural dos menores e seus pais ou responsáveis" na aplicação de medidas sugere, à primeira vista, respeito à condição do menor, entretanto, considerando algumas passagens da legislação que precedeu o Código de 1979, e que citamos anteriormente, que impunham tratamento mais rigoroso aos pobres, provavelmente ela não reafirmaria situações do tipo: a um menor de família abastada e letrada poderia ser dada uma advertência em caso de ato criminal, enquanto para outro de família pobre poderia ser determinada a internação em estabelecimento educacional?

Por fim, os estudos de caso por equipes técnicas nos parece algo positivo, indicando que a intervenção estatal na vida de uma criança ou adolescente deveria ter uma fundamentação maior do que a simples vontade de um juiz. Entretanto, a elaboração destes estudos, certamente, era algo raro e incomum. Ao menos é o que o depoimento de Anderson Herzer[10] (1982) – adolescente internado, na década de 1970, na Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM), instituição de triste e infame memória – insinua:

> Aí, a grande ameaça; **se eu não me comportasse melhor** – apesar de estar bebendo menos, o que raramente se notava – **eu iria ser internado na FEBEM**. As ameaças foram continuando, meu pai me levava até lá, mas não me aceitavam, pois eu não trazia problemas a

[10] Pseudônimo de Sandra Mara Herzer.

> ninguém, apenas por beber, sair à noite, não aceitavam como motivo justo para uma internação até a maioridade em um juizado de menores. Mas um dia, chegara em casa pela manhã, mal me deitara para dormir, fui acordado com alguém me chamando. Olhei ao redor de minha cama e entendi tudo: meu pai, minha mãe, uma mulher e um policial, todos me fitavam. O policial mandou que me levantasse, o que fiz, pedindo para ir ao banheiro lavar o rosto; mas **me pegaram pelos pés e pelos braços, me puseram na perua e fui entregue ao juizado.** Quando a perua saiu da frente de minha casa, aquilo tudo me deu um gosto amargo na boca. Minha mãe chorava no portão... Para que chorar se ela própria me internou em três lugares seguidos? Para que fingir, se todos diziam querer livrar-se de mim, **como se eu fosse um objeto qualquer?** Quando entrei no pequeno quartinho de triagem, onde fui entregue, olhei para aquelas meninas, ouvi o que se conversava e percebi rapidamente que aquela iria ser a fase mais difícil e dolorosa de minha vida. (HERZER, 1982, p.36, destaque nosso).

Portanto, embora se observem diferenças textuais no Código de 1979 em relação aos seus antecessores, a política de atendimento prevista na lei perpetuava o fator central introduzido pelos decretos da década de 1920: o afastamento familiar do menor e sua institucionalização, fato, a nosso ver, corroborado pelo relato acima. Ademais, o depoimento de Herzer reforça a ideia de que o menor era concebido e tratado simplesmente como um objeto, que poderia ser submetido a medidas judiciais ou descartado pelos próprios pais como uma coisa qualquer.

Ainda assim, há dois aspectos que podem ser considerados positivos no Código de 1979. O primeiro diz respeito ao abrandamento das medidas de vigilância sobre os menores e suas famílias, uma vez que o Capitulo IV da lei, intitulado "Das medidas de vigilância", apresenta disposições apenas em relação à vigilância em estabelecimentos educacionais e empresas comerciais. O segundo é o estabelecimento de direitos – pela primeira vez num Código de Menores brasileiro – a crianças e adolescentes. Na verdade, tratavam-se somente de dois direitos: à assistência religiosa (artigo 119) e à visita. Ambos obviamente relativos a menores em cumprimento de medida de internação. Contudo, o direito à visita – a ser usufruído pelos pais, responsável ou procurador com poderes especiais, desde que em comum acordo com a direção do estabelecimento ou devidamente autorizado pela autoridade judiciária – poderia ser suspenso por tempo indeterminado pelo juiz "sempre que a visita venha a prejudicar a aplicação de medida prevista" (artigo 118).

O fato dos dois direitos previstos estarem concatenados à institucionalização de menores reafirma o quão central era esta medida na relação do Estado com a infância e a adolescência pobre. Herzer (1982), porém, oferece inúmeros exemplos, retirados de sua vivencia na FEBEM, de que esta prática raramente deve ter contribuído para a assistência e proteção de crianças e adolescentes.

Selecionamos em seu relato diversas passagens que indicam que a institucionalização, provavelmente, apenas incrementava com mais violência, crueldade, opressão e miséria a vida de milhares de pessoas, o que nos faz pensar que por mais difícil que fosse a situação de um menor em sua casa ou na rua, na instituição ela poderia ser ainda pior.

Sobre as instalações da FEBEM, o autor afirma que:

> Aquele era um quartinho pequeno, sem condições de suportar a quantidade de menores detidos e, pouco a pouco, esse número aumentava, sendo que junto com as meninas ficavam as crianças, incluindo recém-nascidos. [...] Eram dois quartos contendo aproximadamente vinte beliches em cada um; no chão dos quartos e do refeitório dormiam muitas meninas. Portanto, era meio difícil, durante a noite, **ir ao banheiro ou tomar água, sem que se pisasse em alguém. Muitos dos colchões eram urinados, o mau cheiro sobrepairava por tudo dando-nos, cada vez mais, a impressão de estarmos fechados em um lugar muito distante da realidade**. [...] O banheiro, imundo, tornava necessário andar devagar para não se escorregar em água (havia um vazamento do lavatório), em pedaços de papel higiênico, em [absorventes] sujos, espalhando pela água seu tom vermelho; **nos chuveiros, havia fezes**. Às vezes **era preferível ficar sem lavar o rosto a sair com os pés sujos e com cheiro ruim**. Relatar, apenas, não é o suficiente para que as pessoas possam sentir o quanto é constrangedora **a visão de um local onde as pessoas são como objetos sem uso... Depositadas.** (HERZER, 1982, p.43-49, destaque nosso).

Em relação ao tratamento dispensado pelos funcionários da instituição às menores, recorda:

> Na época de minha transferência, o diretor da U.E. 3 era o Sr. Humberto Marini Neto que, logo ao nos receber, disse com voz dura e fria: comigo não se deve brincar... Guardei essa frase em minha mente, pois foi o que ouvi dele logo que o conheci e, com o tempo, percebi que a frase era verídica, era um aviso com cinco palavras, que significavam o cinismo, a desumanidade, a dor seca e lenta, aquela frase era como se fosse seu nome, seu orgulho que o fazia tão cego, a ponto de não perceber o quão miserável era a sua pessoa. Sem motivo algum, apenas porque olhávamos para ele, perguntou-nos, em voz alta, se por acaso ele estava com as roupas sujas de fezes... Disse isso, é claro, à sua maneira, com seu palavreado grosseiro, de um homem sem escrúpulos, com uma personalidade que, dado a seu cargo, não deveria ser tão vulgar. (HERZER, 1982, p.44).

E continua:

> [...] Encontram-se na FEBEM **professores que viam menores sendo espancadas em pleno pátio ou sala de aula pelos inspetores e não davam a mínima importância** [...]. **Mas há alguns que, nessas ocasiões, ficam decepcionados; muitas vezes saem do local para não ver tal cena, e nós também sentíamos que isso os deixavam chocados.** No entanto, infelizmente, eles nada podiam fazer, a não ser lamentar e depois conversar com a menor tentando acalmá-la, dando-lhe apoio, um pouco de carinho, como que tentando aliviar sua dor e fazê-la esquecer, o que é muito difícil, quase impossível, quando se apanha sem motivo e sem direito a falar para tentar demonstrar sua inocência. (HERZER, 1982, p.51, destaque nosso).
>
> A estas menores **foi dado o castigo no pátio de trás, onde apanharam**. Nenhum de nós pôde passar para aquele pátio, mas pelo estado em que voltaram pareciam ter apanhado muito. Isto se via claramente pelas lágrimas nas faces e marcas no corpo. Uma das menores **levou tantos murros que perdeu dois dentes superiores**. Durante quinze dias foram trancadas em um quartinho onde se guardava bandejas, não podendo sair nem para ir ao banheiro. Quando passávamos perto do quartinho, ouvíamos os gritos sufocados das mesmas que reclamavam não haver ar para respirar, diziam que o quartinho estava todo sujo, mas não havia opção se não podiam usar o banheiro, suas necessidades tinham que ser feitas ali mesmo. (HERZER, 1982, p.119, destaque nosso).

Herzer (1982) relata impressões e fatos que demonstram que o relacionamento entre as internas também era violento e degradante:

> [...] Talvez amigas não fosse o termo exato para se referir às meninas, pois existem grupos, um círculo de amizades, não muito fixo, de vez que não há quase confiança; ninguém pode desabafar com ninguém, pois, a qualquer hora, acontece uma briga e tudo o que foi dito a uma amiga próxima passa a ser assunto comentado por todas. Portanto, é uma amizade muito frágil. (HERZER, 1982, p.54).
>
> Dona Marlene contou que naquela noite as menores que ali estavam haviam abusado de Rosângela, introduzindo até frascos de desodorante em seu ânus e machucando suas costas, riscando com canetas, tão forte que lhe cortaram diversos lugares do corpo com as pontas das canetas. (HERZER, 1982, p.118).

Voltando à relação da instituição com as internas, o autor revela uma prática corriqueira de imposição de castigos físicos e humilhação:

> Atrás do pátio, longe dos olhos de qualquer outro funcionário ou menor, **tivemos que tirar toda roupa e nus andamos de joelhos sobre milhos, feijões, pedras e areia durante aproximadamente umas três horas, com um inspetor vigiando**. Meu joelho sangrava ao se arranhar na areia, pois no início era fácil levantar bastante o joelho e colocá-lo levemente sobre o obstáculo, mas quando o corpo e os músculos da perna se cansam, não há outra alternativa senão praticamente arrastar-se no solo, fazendo com que as pequenas pedras e os feijões marquem profundamente a pele depois da areia, as partes já afetadas vão cedendo e aos poucos sangrando. [...] Aninha chorava,

> pois seu joelho direito já estava cortado, mas este não era um motivo forte para que saíssemos daquele castigo. [...] Para o funcionário era até melhor assim. Doía mais e estaria mostrando a ela que não deveria mais tentar fugir. [...] Às vezes, exaustos, parávamos, e já éramos ameaçados de apanhar de joelhos. [...] Numa certa hora senti que não aguentaria mais e parei, devagar tirei o joelho do solo, para retirar uma pedrinha que grudou em minha carne e já estava vermelha pelo sangue que aos poucos escorria de um ou outro corte. Aroldo se atirou sobre mim, dando tapas e pontapés, que jogaram meu corpo no cimento. Eu sabia que enquanto continuasse deitado iria apanhar, mas não tinha forças para levantar, os gritos dele ecoavam na minha cabeça. [...] **Um de seus pontapés acertou-me de cheio ao lado esquerdo da face**, minha boca começou a sangrar e ele vendo que eu não iria conseguir, parou por um momento e na minha frente gritou para que eu me ajoelhasse e continuasse meu castigo. Enquanto me batia, sempre as mesmas palavras: machão sem saco, saiba que eu sou o macho aqui, pois tenho duas bolas. (HERZER, 1982, p.114-115).
>
> [...] Mas, apesar de almoçarmos perto dos meninos, as normas da casa proibiam qualquer diálogo entre os dois grupos; até mesmo se algum menino fizesse um gracejo a alguma menina e o inspetor visse, tirava o menor do refeitório ou, às vezes, **lhe dava alguns chutes e tapas, ali dentro do refeitório**; no mesmo passo em que **dizia ao menor coisas que o humilhavam perante todos os outros**, por exemplo: de veado, perguntava se estava querendo dar o cú e outros termos típicos, comuns na FEBEM. (HERZER, 1982, p.43).

Por fim, Herzer (1982) avalia a utilidade da instituição para a melhoria na vida das internas:

> A Unidade Educacional Maria Auxiliadora abrigava, naquela época, aproximadamente duzentos menores. [...] A FEBEM cuida de menores infratores, menores deficientes, menores abandonados, menores que são recolhidos tarde da noite nas ruas; **no final é evidente que não se consiga fazer nada por nenhum deles**, pois essa mistura de pessoas transforma todos num só grupo, e não em grupos de deficientes, de abandonados, de menores trazidos das ruas, apenas um grupo de menores marginalizados. (HERZER, 1982, p.52, destaque nosso).

Isto posto, resta-nos reafirmar que o Código de Menores de 1979 não promoveu alterações significativas em relação à legislação que o antecedeu. Esta lei, em conjunto com as normas consolidadas pelo Código de 1927, constitui um arcabouço punitivo destinado basicamente a menores pobres, seja classificando-os de abandonados, de delinquentes, de imorais ou em situação irregular. Estes preceitos "menoristas", ao que tudo indica, não fizeram de crianças e adolescentes sujeitos detentores de direitos, ao invés disso, os perpetuaram como objetos de medidas judiciais e os afirmaram como indivíduos com propensão à imoralidade, à mendicância e ao crime. Consequentemente, os serviços e atendimentos previstos, quando muito, eram baseados apenas na retirada

do menor de sua família e seu depósito em instituição, onde seriam submetidos a práticas de vigilância e a punições.

Retomando a análise sobre o Estado e as políticas públicas que realizamos na segunda seção desta pesquisa, que aponta que aquele não se limita aos aparelhos estatais e que estas são elaboradas e desenvolvidas com a participação da sociedade civil, poderíamos considerar que o descaso, a omissão, a negligência e a violência que observamos em várias passagem deste trabalho também são de responsabilidade da sociedade brasileira como um todo, isto é, de todos nós?

4 ECA: CONTINUIDADE SIMULADA OU RUPTURA COM A LEGISLAÇÃO MENORISTA?

O Estatuto da Criança e do Adolescente, segundo o Projeto de Lei nº 193, de 1989, do Senado Federal, foi elaborado a partir da regulamentação da Constituição Federal de 1988, notadamente de seu artigo 227.

As disposições da Carta Magna a respeito da infância e da adolescência, no entanto, não foram incorporadas ao texto constitucional em virtude da benevolência de deputados e senadores, tampouco de uma convenção social hegemônica em prol dos interesses e das necessidades de crianças e adolescentes. Ao contrário, foram inseridas mediante um significativo processo de luta e de mobilização, travado especialmente durante o funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988[11], por movimentos sociais, por entidades da sociedade civil, por parlamentares individualmente e até mesmo por órgãos governamentais.

Nesta perspectiva, pareceu-nos oportuno e imperativo iniciar esta seção – que objetiva perscrutar as concepções e os dispositivos previstos pelo ECA[12] e constatar se a lei apresenta rupturas (e quais são elas) em relação à legislação menorista – analisando a Constituição Federal de 1988, de modo a revisitar alguns fragmentos do período histórico que compreendeu sua elaboração e os embates, concernentes à infância e à adolescência, que foram travados em seu âmago.

[11] Pinheiro (2004) indica que o movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente foi se formando antes mesmo da convocação da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, ainda nos anos de 1970. Segundo a autora, alguns fatores favoreceram esta articulação: a) as precárias condições de vida da maioria das crianças e adolescentes brasileiros; b) as contundentes críticas às diretrizes e ao conjunto de práticas governamentais de assistência; c) o aprofundamento das discussões sobre os direitos de crianças e adolescentes; d) o contexto sociopolítico propício à reivindicação e ao reconhecimento legal de direitos; e) a organização de setores da sociedade civil.

[12] Adotamos como base de análise a versão do ECA atualizada até as alterações promovidas pela Lei n° 13.010, de 2014.

4.1 Crianças e adolescentes no processo constituinte: fragmentos de luz sobre os invisíveis

O marco inicial para a produção da Constituição Federal de 1988 ocorreu em 28 de julho de 1985, quando o então Presidente da República, José Sarney, encaminhou proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) ao Congresso Nacional[13].

Antes de prosseguirmos é forçoso relembrar que José Sarney foi o primeiro civil a exercer a Presidência da República desde o golpe militar imposto ao país pelas Forças Armadas em 1964. Eleito de forma indireta, no Congresso Nacional, por 480 votos, como vice-presidente de Tancredo de Almeida Neves, Sarney foi empossado chefe do Governo Federal em 21 de abril de 1985, em virtude do falecimento de Neves[14]. Ironicamente, depois de um longo prélio pela redemocratização do Brasil, que nos primeiros anos da década de 1980 culminou num movimento intitulado "Diretas Já" – que reivindicava a aprovação da (proposta de) Emenda Constitucional nº 5, de 1983[15], de autoria de Dante Martins de Oliveira, que pleiteava, dentre outras coisas, eleições simultâneas, por sufrágio universal e voto direto e secreto, para a presidência e a vice-presidência da República, nas quais estariam aptos a votar os brasileiros maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos (artigo 1º) – fora empossado como mandatário máximo da nação um indivíduo claramente vinculado ao regime ditatorial, cuja biografia inclui a presidência da União Democrática Nacional (UDN), entre os anos de 1958 e 1965, partido que ofertou amplo apoiou à deposição de João Goulart; a presidência da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), em 1979, partido surgido em 1965, em grande medida com egressos da UDN, e que constituía a principal força de sustentação do regime militar; e a presidência do Partido Democrático Social (PDS), herdeiro político da ARENA, entre 1980 e 1984[16].

---

[13] Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/cao-cidada/publicacoes/panorama-da-assembleia-nacional-constituinte/panorama-do-funcionamento-geral>. Acesso em: 1 jan. 2016.

[14]Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/biografia-periodo-presidencial>. Acesso em: 5 jan. 2016.

[15] Esta proposta de emenda constitucional foi rejeitada em 25 de abril de 1983 por uma diferença de 22 votos, de acordo com Versiani (2010, p.237), "numa votação realizada sob decreto governamental de estado de emergência no país e com todo o sistema repressivo acionado para dispersar passeatas civis e isolar os congressistas das manifestações pró-diretas".

[16] Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/biografia-periodo-presidencial>. Acesso em: 5 jan. 2016.

Contradições à parte, aproximadamente quatro meses depois da Presidência da República propor ao Congresso Nacional a instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte, é aprovada, pelas mesas diretoras da Câmara e do Senado Federal, a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985 que, em linhas gerais: instituía tal expediente, o definia como unicameral, livre e soberano, e fixava a data de 1º de fevereiro de 1987 para o início de seu funcionamento (artigo 1º). (BRASIL, 1985. Não paginado).

Contudo, a forma estabelecida para a composição da ANC indicava que o tão aguardado momento de democratizar o país e de promover maior justiça social se converteria, rapidamente, num processo árduo e conflituoso. Isto porque ao lado dos 487 deputados federais e dos 49 senadores escolhidos em 15 de novembro de 1986 por mais de 69 milhões de eleitores[17], juntaram-se outros 23 parlamentares, "indicados pelo *establishment* civil-militar e não eleitos pelo povo" (ARAUJO, 2013, p.333), os chamados "senadores biônicos", que careciam, pois, de legitimidade – inclusive para outros parlamentares constituintes – para elaborar a futura Constituição:

> No dia 1º de fevereiro próximo, os 487 deputados e 72 senadores que compõem o Congresso Nacional vão reunir-se em Congresso constituinte para começar a elaborar a nova Constituição brasileira. Um dos parlamentares eleitos em 15 de novembro último, o senador Fábio Lucena (PMDB-AM), acha, porém, que **nem todos os senadores que integrarão o Congresso têm poderes para elaborar a futura Carta**. O parlamentar amazonense refere-se aos 23 senadores eleitos em 1982 que, segundo ele, foram eleitos para cuidar apenas da legislação ordinária e não para fazer uma Constituição. [...]. (FOLHA DE SÂO PAULO, 1986. Não paginado, destaque nosso).

Somaram-se a estes outros reveses. Contrariando a "ideia de uma Constituinte exclusiva, defendida por expressiva parcela da sociedade", que se dedicaria privativamente à produção da Constituição e se dissolveria assim que este trabalho fosse concluído – o que, em tese, ofertaria maior desprendimento para que os parlamentares promovessem transformações na estrutura do país – foi instituída uma Constituinte congressual, que exerceria, concomitantemente, as funções comuns do parlamento e a elaboração da Carta Magna. (VERSIANI, 2010, p. 242).

[17] Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/ha-25-anos-era-eleita-a-assembleia-nacional-constituinte>. Acesso em: 1 jan. 2016.

A composição das bancadas partidárias [18] na ANC também sinalizava que mudanças mais densas não seriam facilmente encaminhadas pelo texto constitucional. Referimo-nos ao fato de que os partidos políticos que obtiveram o maior número de assentos na constituinte eram vastamente compostos por egressos das duas agremiações que, de uma forma ou outra, sustentaram durante quase duas décadas o regime autoritário iniciado em 1964: o PDS, o PFL, o PSC e o PL, fundados, basicamente, com antigos membros da ARENA e que somavam, na instalação da Assembleia, 181 parlamentares (32%); o PMDB, o PDT e o PSB, formados a partir da adesão de integrantes do extinto MDB [19] e que dispunham de 313 congressistas (56%). Consequentemente, como afirma Fernandes (1989, p. 116), deputado que integrou a ANC, os segmentos conservadores formaram uma ampla maioria no Congresso, "basta ver os investimentos que as classes burguesas mais poderosas fizeram nas campanhas eleitorais para conquistar a qualquer preço o controle do processo constituinte".

Com o início dos trabalhos, surgiria mais uma amarra: a própria estrutura de funcionamento da ANC, que desmembraria a atividade constituinte em oito comissões temáticas, que abrigavam cada uma três subcomissões, além das comissões de sistematização e de redação. Salienta-se que as questões relativas à infância e à adolescência foram tratadas na "Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso", que integrava a "Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência, Tecnologia e da Comunicação" (artigo 15 da Resolução nº 2, de 1987).

Para Fernandes (1989, p. 8) esta "fragmentação do processo constituinte", embora aparentemente "dotada de uma racionalização inatacável", encobria na verdade a intenção de impedir que a Constituição desencadeasse rupturas com a ordem socioeconômica e o conservadorismo da época, refreando assim eventuais transformações estruturais no país:

> Essa arquitetura, **fundada em uma divisão do trabalho**, permitiria desdobrar a discussão de cada tema e, posteriormente, passar o pente fino na obra realizada e estabelecer a harmonia através de uma síntese madura e objetiva. [Entretanto] o nexo conservador é evidente, e ele não se explica somente pelo maior partido da ordem, como sustentáculo do Governo – o PMDB. **Ele se explica por uma vontade de neutralizar a Constituição, de retirar dela uma ameaça frontal à transição lenta, gradual e segura**. [...] Divididas e subdivididas, as vontades radicais, divergentes e revolucionárias [...] estarão sempre

[18] A Sociedade no Parlamento (2008). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1506>. Acesso em: 1 jan. 2016.
[19] Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/historia-dos-partidos/index.html>. Acesso em 1 jan. 2016.

> nas garras da modernização conservadora [...]. **Os constituintes estarão sempre diante de tarefas discretas, dispersas e diluídas** [...] ficarão segregados em um canto isolado e condenados a se afogarem em um copo de água. **Nas divisões e subdivisões, haverá sempre a esmaga-los uma concentração conservadora** [...]. Se houver algum descuido, ainda restará o recurso do Plenário com sua maioria providencial e da nivelação dentro dos parâmetros da defesa da ordem, apta a funcionar como um trator gigantesco e funesto. (FERNANDES, 1989, p. 81-82, destaque nosso).

Neste contexto, como teriam sido tratadas, durante a constituinte, a questão da infância e da adolescência que, à época, era regulada por uma legislação autoritária, ultrapassada e incapaz de proteger inúmeras crianças e adolescentes e garantir-lhes uma vida com o mínimo de dignidade? Aliás, a julgar pelos dados expostos anteriormente, possivelmente muitos parlamentares que aprovaram o Código de Menores de 1979 possuíam assentos na ANC.

Inicialmente podemos assinalar que a questão da infância e da adolescência não integrou o rol de temas[20] que centralizaram e polemizaram as discussões durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Pinheiro (2004) apresenta alguns dados sobre este fato:

> [com base na] análise do conteúdo dos documentos de identidade oficial dos partidos com assento na ANC [...] destaco duas peculiaridades: a maior recorrência da perspectiva da proteção; e **a secundarização da problemática da infância e da adolescência pelos partidos** [...]. Fontes que tratam dos temas polêmicos, durante a ANC (Bonavides; Andrade, 1991; Pinheiro, 1991; Bastos; Costa, 1987), **não incluem a questão da criança e do adolescente**. [...]. O número reduzido de pronunciamentos (69) em Plenário sobre a questão e o de Constituintes (44, equivalente a 7,87% do total de parlamentares) que os proferiram **confirmam o lugar de preocupação secundária ocupado pela questão, na teia de discussões da ANC**. (PINHEIRO, 2004, p. 347-348, destaque nosso).

Trechos de uma matéria veiculada pelo Jornal do Brasil em 6 de agosto de 1987, intitulada "Criança pode ser esquecida na Constituição", corroboram o descaso dos parlamentares constituintes com a infância e a adolescência:

> A criança brasileira, **por não votar e ainda ser indefesa**, pode ficar **mais uma vez esquecida na elaboração da nova Constituição**. O receio é do secretário executivo da Comissão Criança e Constituinte em Brasília, Marcos Didonet [...]. Apesar das mobilizações provocadas em todos os Estados, por entidades ligadas à questão, os

[20] Jornada de trabalho, estabilidade no emprego, direito de greve, regimes de governo e reforma agrária. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/2/25-anos-da-constituicao-de-1988/momentos-marcantes-da-constituinte>. Acesso em: 4 jan. 2016.

> direitos da criança à educação e saúde, entre outros, **poderão ficar excluídos novamente da Constituição.** (JORNAL DO BRASIL, 1987. Não paginado, destaque nosso).

Destarte, não parece exagero considerar que o embate inicial travado na ANC a favor de crianças e adolescentes consistiu em descortinar esta temática e conferir-lhe relevo. Entretanto, face ao caráter conservador e burocratizado da constituinte este movimento teria sido frutífero? Em que peses todas as vicissitudes enfrentadas pelas forças mais progressistas durante a elaboração da Constituição, este processo, seguramente, não se limitou a asseverar, unicamente, os interesses das elites. Como destaca Fernandes (1989, p.83), a "mobilização popular, a luta direta das massas populares" também impulsionaram os trabalhos da ANC. Um instrumento, principalmente, favoreceu esta participação: a Emenda Popular:

> A iniciativa popular abre **novos caminhos para intervenções mais construtivas dos oprimidos** no seio da ANC e, em particular**, para as entidades orgânicas que travaram grandes batalhas contra a ditadura**. (FERNANDES, 1989, p. 83, destaque nosso).
> [...] os dias de entrega das emendas populares, especialmente o 12 e 13 de agosto, são datas memoráveis. O Brasil está vivo! E vivo através dos humildes, **daqueles que precisam de uma constituição inovadora e democrática** – mas não a terão desta vez. Os corredores cheios de gente, o ardor cívico puro e agreste, a chama de uma ansiosa esperança [...]. Os constituintes conservadores e os partidos da ordem ficaram alheios a essa realidade tocante. Pior para eles. (FERNANDES, 1989, p. 129, destaque nosso).

Importante citar que a entrega das Emendas à ANC foi marcada por inúmeros protestos e uma forte pressão da sociedade civil pela incorporação das mesmas, como mostra o Caderno de Política do Correio Brasiliense, em edição de 13 de agosto de 1987:

> Vaias, gritos de "traidor" e "puxa saco de Sarney". Por certo, o presidente da Constituinte e do PMDB, Ulysses Guimarães, não esperava esse tipo de recepção quando deixou a presidência da sessão constituinte, ontem à tarde, para participar da manifestação de entrega de 32 emendas populares no salão negro do Congresso. Diante da hostilidade e da agitação dos manifestantes [...] o discurso preparado por Ulysses não pode ser feito. [...]. A necessidade de prosseguir a mobilização para lutar pela aprovação das emendas progressistas foi a tônica nos discursos no ato público organizado ontem pela Articulação Nacional de Entidades na Constituinte, que reuniu entre 3 e 4 mil pessoas no gramado do Congresso. [segundo a prefeita de Fortaleza, Maria Luiza] o volume de emendas populares que chegam ao Congresso nestes dias afirma para o Brasil que o povo não esta satisfeito com o desempenho dos constituintes que aí estão. Nos pronunciamentos mais contundentes não faltaram advertências de que

> se a Constituição não atender aos anseios populares "será rasgada em praça pública". (CORREIO BRASILIENSE, 1987. Não paginado).

Entidades da sociedade civil ligadas à defesa da infância e da adolescência, assim como inúmeras crianças e adolescentes, participaram intensamente destas manifestações. Segundo matéria denominada "Crianças vão ao Congresso apresentar suas propostas", publicada pelo Jornal de Brasília em 1 de abril de 1987, "mais de 500 alunos da Escola Classe 46 de Ceilândia lotaram ontem o Auditório Petrônio Portela, no Congresso Nacional [...] cantaram e discursaram apresentando propostas importantes à elaboração da nova Constituição". Na mesma data, o Correio Brasiliense noticiava que:

> O auditório Petrônio Portela do Senado foi palco ontem de atuação do maior *lobby* já surgido na ANC. Pressionados, oito parlamentares [...] sentaram-se à mesa e de forma paciente ouviram as reivindicações. Ao final, [...] prometeram atuar de forma a atender aos lobistas nas suas principais reivindicações [...]. (CORREIO BRASILIENSE, 1987. Não paginado).

Em edição de 8 de abril de 1987, o Jornal do Brasil relata outra ação, na qual cinquenta e seis crianças haviam sido recebidas no Salão Negro do Congresso por alguns constituintes. Posteriormente, em 24 de maio, durante as Audiências Públicas, uma grande manifestação com crianças e adolescentes ocorreu em frente ao Congresso Nacional, como mostra a ilustração abaixo:

Fonte: Adaptado de "A sociedade no Parlamento" (2008).

Ilustração 1 – Manifestação de crianças e adolescentes durante os trabalhos da ANC.

No bojo destas reivindicações, duas iniciativas merecem destaque: a conduzida pela Comissão Nacional Criança e Constituinte; e a dirigida e sistematizada por organizações da sociedade civil (Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua; Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança; Serviço Nacional Justiça e Não Violência; Confederação Nacional dos Bispos do Brasil; Sociedade Brasileira de Pediatria; Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi; Ação Vida). Ambas proporcionaram o envio de Emendas Populares à ANC.

No caso da Comissão Nacional Criança e Constituinte, criada pela Portaria Interministerial nº 449, de setembro de 1986, e composta pelos Ministérios da Educação, da Justiça, da Previdência e Assistência Social, da Saúde, do Trabalho e Planejamento[21], produziu-se o projeto de Emenda Popular PE00001-6, que obteve o maior número de signatários dentre todas as enviadas[22] à constituinte: um milhão e duzentos mil.

Uma curiosidade a respeito desta proposta, que oferece mais um exemplo do descaso histórico com crianças e adolescentes no país, parece-nos digna de menção: restando apenas uma semana para o fim do prazo de entrega das emendas à ANC, o secretário executivo da Comissão, Marcos Didonet, receava não atingir nem mesmo as 30 mil assinaturas obrigatórias que deveriam subscrevê-la, tendo em vista que:

> As pessoas de maior renda [...] recusam-se a assinar a proposta, pois esta prevê a inimputabilidade penal aos 18 anos. [...]. Já os adultos de baixa renda resistem em assinar o documento temendo envolvimento político; por desinformação e alienação. (JORNAL DO BRASIL, 1987. Não paginado).

De qualquer modo, a propositura contida na Emenda PE00001-6, na nossa avaliação, não fazia jus ao enorme apoio que acabou recebendo, sendo, tanto do ponto de vista quantitativo, como do qualitativo, excessivamente modesta. Com um único artigo, que seria inserido ao Capítulo VII do Projeto de Constituição (Da Família, do Menor e do Idoso), era pleiteado somente o assentamento de dez direitos elementares à infância: "Art. Toda criança tem direito à vida, a um nome, a uma família, à educação, à saúde, ao lazer, à moradia, à alimentação, à segurança social e afetiva".

[21] Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/areas/infancia/arquivos/ctnoeca.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

[22] De acordo com a justificativa do próprio documento, a Emenda foi produzida a partir uma ampla campanha que teve como finalidade ampliar e aprofundar o "debate sobre a situação de vida e desenvolvimento das crianças e seus direitos na sociedade", tendo durado dez meses e passado por todas as unidades da Federação. (EMENDA PE00001-6, 1987. Não paginado).

Confrontando esta Emenda com a Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959 – ou seja, proclamada cerca de vinte e oito anos antes – fica evidente o quão inconsistente e insuficiente era a primeira; em que pese o fato de que todos os direitos reclamados pela Emenda PE00001-6 já constavam na Declaração.

O documento das Nações Unidas era visivelmente mais completo e avançado, mesmo com seu caráter genérico. Em resumo, em seus dez princípios, além de conceber a criança como um ser humano detentor de direitos, a Declaração defendia que sua vida, desenvolvimento e interesses deveriam ser priorizados, protegidos e facilitados pela lei, sem qualquer distinção.

> **Princípio 1 -** A criança **gozará todos os direitos** enunciados nesta Declaração. Todas as crianças, **absolutamente sem qualquer exceção**, serão credoras destes direitos, sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família.
> Princípio 2 - A criança **gozará proteção social** e ser-lhe-ão **proporcionadas oportunidades e facilidades**, por lei e por outros meios, a **fim de lhe facultar o desenvolvimento** físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na instituição das leis visando este objetivo levar-se-ão em conta, sobretudo, os melhores interesses da criança.
> [...] Princípio 8 - A criança figurará, em quaisquer circunstâncias, entre os **primeiros a receber proteção e socorro**.
> Princípio 9 - A criança gozará de proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração. Não será jamais objeto de tráfico, sob qualquer forma. (ONU, 1959. Não paginado, destaque nosso).

Ainda assim, mesmo diante de tão concisa Emenda e, do expressivo número de pessoas que a apoiaram, o Parecer da Comissão de Sistematização à proposta, emitido pelo constituinte Afonso Arinos, foi breve, burocratizado e inflexível:

> 1. Arquive-se a proposta de emenda oferecida, de acordo com as informações da Secretaria;
> 2. Dê-se ciência à entidade interessada.
> [...] Item V, artigo 24 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. (EMENDA PE00001-6, 1987. Não paginado).

Nestes termos, o arquivamento baseou-se em três incongruências frente ao citado artigo 24 do Regimento da ANC: a) apenas uma, e não três entidades foram responsáveis pela Emenda; b) crianças assinaram o abaixo assinado, quando apenas eleitores, ou seja, adultos com título de eleitor, poderiam fazê-lo; c) o abaixo assinado não informava o nome completo e legível do signatário, seu endereço e os dados de seu

título de eleitor. Mesmo uma singela passagem contida na Emenda PE00001-6 não foi capaz de sensibilizar os congressistas:

> Na coleta dessas assinaturas houve fatos emocionantes: **crianças que ainda não sabiam escrever, mas sabiam de suas necessidades** e direitos, queriam marcar a folha com seus dedos coloridos de tinta; crianças que mandavam cartinhas junto com a folha de abaixo assinado, expressando muito mais do que o texto que encabeçava a folha de assinaturas. Houve jovens e adultos que saíram à rua, às praças, às calçadas para conversar com as pessoas que passavam e envolvê-las nessa luta em defesa de crianças. (EMENDA PE00001-6, 1987. Não paginado, destaque nosso).

Já a Emenda "Criança, Prioridade Nacional" (PE 00096-2), subscrita por 70.324 eleitores e encaminhada por diversas entidades da sociedade civil, ofereceu uma proposta mais abrangente, extensa e congruente com a Declaração de 1959. Composta por 10 artigos, o documento objetivava algo inédito comparado à legislação produzida no Brasil até então: conferir diversos direitos específicos e garantias a crianças e adolescentes e atribuir ao Estado e à sociedade o dever de efetiva-los. Quatro artigos explicitam esta intenção:

> Art. – **Compete à sociedade e ao Estado** assegurar à **criança e ao adolescente**, além da observância **dos direitos e garantias individuais** da pessoa humana em geral, os seguintes direitos: I – à vida, à alimentação, à moradia, à saúde, ao lazer e à cultura, à educação, à dignidade, ao respeito e à liberdade; II – à assistência social, sejam ou não os pais ou responsáveis contribuintes do sistema previdenciário; III – à proteção especial quando em situação de vulnerabilidade por abandono, orfandade, extravio ou fuga do lar, deficiência física, sensorial ou mental, infração às leis, dependência de drogas, vitimização por abuso ou exploração sexual, crueldade e degradação, assim como quando forçados por necessidade ao trabalho precoce.
> Art. – Toda criança tem direito ao ensino gratuito a partir dos sete anos, até a conclusão do ensino médio.
> Art. – O **Estado garantirá** às famílias que o necessitarem e o desejarem a educação e a assistência gratuita a crianças de zero a seis anos, em instituições especiais como creches e pré-escolas.
> Art. – O **Estado promoverá**, conjuntamente com entidades não governamentais, políticas de saúde materno-infantil e de prevenção à deficiência física, sensorial e mental, assim como políticas de integração à sociedade do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento especializado para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos como preconceitos e barreiras arquitetônicas. (EMENDA PE 00096-2, 1987. Não paginado, destaque nosso).

Dois artigos almejavam estabelecer princípios para a regulação de duas áreas que historicamente no Brasil impuseram prejuízos físicos, morais, psicológicos e sociais a crianças e a adolescentes: o trabalho e o atendimento aos infratores. Neste segundo caso, a proposta continha elementos absolutamente inovadores em relação ao Código de Menores de 1979, tais como: "instrução contraditória e ampla defesa"; "o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento" de criança ou adolescente "a quem se atribua a autoria de infração penal". Outro dispositivo relevante é a afirmação da inimputabilidade penal até os dezoito anos de idade.

> Art. - A criança e o adolescente a quem se atribua a autoria de infração penal terá garantida a **instrução contraditória e ampla defesa**, com todos os meios e recursos a ela inerentes.
> § 1º - A aplicação à criança e ao adolescente de qualquer medida privativa de liberdade decorrente de internação penal levará em conta os seguintes princípios: I – **excepcionalidade**; II – **brevidade**; III – **respeito à condição de pessoa em desenvolvimento**.
> § 2º - É estabelecida a **inimputabilidade** penal até os 18 anos. (EMENDA PE 00096-2, 1987. Não paginado, destaque nosso).

No que tange ao trabalho, a Emenda "Criança, Prioridade Nacional" propunha o estabelecimento de idade mínima para a admissão no emprego; o exercício de direitos trabalhistas, previdenciários e isonomia salarial; a garantia de acesso à escola ao adolescente trabalhador; e a proibição de atividades laborais insalubres, perigosas e noturnas.

> Art. – O trabalho da criança e do adolescente será regulado em legislação especial, observados os seguintes princípios: I – idade mínima de 14 anos para a admissão no trabalho; II – garantia de acesso à escola do trabalhador menor de dezoito anos; III – direitos trabalhistas e previdenciários; IV – isonomia salarial em trabalho equivalente ao adulto; V – proibição de trabalho insalubre e perigoso, bem como do trabalho noturno. (EMENDA PE 00096-2, 1987. Não paginado).

Ressalta-se que estes direitos e garantias não eram previstos pelo Código de 1979, que afirmava apenas, em seu artigo 83, que "a proteção ao trabalho do menor é regulada por legislação especial".

Quatro artigos sugeriam, grosso modo, medidas destinadas a inaugurar um novo ordenamento político-administrativo para a área da infância e da adolescência, algumas com óbvio cunho democratizante: a divisão de responsabilidades entre a União, os Estados e os municípios; a instituição de conselhos representativos da sociedade civil; a perspectiva de participação da comunidade local na gestão das políticas para a infância

e a adolescência; a incorporação dos princípios da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959:

> Art. – No atendimento pelo Estado dos direitos assegurados à criança e ao adolescente, caberão à **União e às unidades federativas os papéis normativos e supletivos, respectivamente, e aos municípios a execução das políticas e programas específicos**, respaldados por **conselhos representativos da sociedade civil**.
> Parágrafo Único – A lei determinará o alcance e as formas de **participação das comunidades locais na gestão,** no controle e na avaliação das políticas e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, e de assistência à gestante e à nutriz.
> Art. – **Toda criança tem direito** ao ensino gratuito a partir dos sete anos, até a conclusão do ensino médio.
> Parágrafo Único – **O Estado garantirá** à sociedade a **participação no controle e na execução** da política educacional em todos os níveis, nas esferas federal, estadual e municipal, através de organismos coletivos democraticamente constituídos.
> Art. Leis federais, a serem aprovadas no prazo de dez meses contados da promulgação desta Constituição, disporão sobre o Código Nacional da Criança e do Adolescente, em substituição ao atual Código de Menores, bem como sobre **a instituição dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal da Criança e do Adolescente,** dos quais deverão participar entidades públicas e privadas comprometidas com a promoção e a defesa dos direitos da criança e do adolescente.
> Art. – É ratificada a Declaração Universal dos Direitos da Criança, cujos princípios são incorporados a esta Constituição. (EMENDA PE 00096-2, 1987. Não paginado, destaque nosso).

Por fim, para garantir a efetivação das políticas públicas e a concretização dos direitos reivindicados, um dos artigos pleiteava que os orçamentos da União, dos Estados e dos municípios priorizassem a área da infância e da adolescência: "Art. – À criança e ao adolescente dar-se-á prioridade máxima na destinação dos recursos orçamentários federais, estaduais e municipais". (EMENDA PE 00096-2, 1987. Não paginado).

A Emenda "Criança, Prioridade Nacional" se dirigia, pois, à execução de três grandes objetivos: consagrar direitos à infância e à adolescência; impelir o Estado a oferecê-los e; constituir estruturas para a participação da sociedade na gestão das políticas e dos programas relacionados a esta área. A concretização desta proposta, segundo o documento, conduziria à superação da "gravíssima situação" da infância e da adolescência, "principais vítimas, por que em geral indefesas, da crise econômico-social e de valores que abalam o país" [23]. (EMENDA PE 00096-2, 1987. Não paginado).

[23] A Emenda apresenta alguns dados relativos à condição de "miséria, carência e sofrimento, violência e degradação" que assolavam a infância e a adolescência brasileiras na época, dentre os quais destacamos: a) em 1986, quatrocentas mil crianças de 0 a 5 anos morreram no Brasil de doenças "perfeitamente

Destaca-se ainda que ela, surpreendentemente, foi acolhida quase que inteiramente pela redação final da Constituição: dentre os doze direitos previstos, onze foram contemplados integralmente (à vida; à alimentação; à saúde; ao lazer; à cultura; à educação; à dignidade; ao respeito; à liberdade; à assistência social; à moradia) e um parcialmente (proteção especial). No tocante às garantias, apenas quatro, entre as dezoito sugeridas, não foram atendidas: a) isonomia salarial em trabalho equivalente ao do adulto; b) a divisão de responsabilidades entre a União, que exerceria um papel normativo, os Estados, a quem caberiam funções supletivas, e os municípios, que arcariam com a execução das políticas e programas específicos; c) a destinação prioritária de recursos orçamentários federais, estaduais e municipais à área da criança e a do adolescente; d) a elaboração, num prazo de dez meses após a promulgação da Constituição, de um novo código nacional para a infância e a adolescência. Especificamos estas informações no Quadro 1:

Quadro 1 – Comparação entre as reivindicações da Emenda Criança, Prioridade Nacional, e a redação final da Constituição de 1988.

Reivindicação	Constituição
Direitos à vida, à alimentação, à saúde, ao lazer, à cultura, à educação, à dignidade, ao respeito e à liberdade.	Contemplados pelo artigo 227.
Direito à moradia.	Contemplado de forma geral a todos os brasileiros pelo artigo 6º.
Direito à assistência social.	Contemplado pelo artigo 203.
Direito à proteção especial (abandono, orfandade, extravio ou fuga do lar; deficiência física, sensorial ou mental; infração às leis; dependência de drogas; abuso ou exploração sexual, crueldade, degradação; trabalho precoce).	Parcialmente contemplado. Embora o § 3º do artigo 227 afirme o direito à proteção especial, faz menção a apenas dois destes itens: trabalho (prevendo idade mínima de quatorze anos para admissão no emprego; garantia de acesso à escola ao estudante trabalhador, além de direitos previdenciários e trabalhistas) e infração às leis (garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado).

evitáveis"; b) dentre os 66 milhões de pessoas entre 0 e 19 anos, 45 milhões viviam em condições sub-humanas; c) 15 milhões sofriam de desnutrição crônica; d) 9 milhões estavam submetidos ao trabalho precoce; e) 8 milhões em idade escolar não tinham acesso à escola; f) 4,5 milhões impelidas à prostituição; g) 7 milhões em situação de rua; h) 7 milhões de deficientes sem atendimento especializado.

Continuação do Quadro 1 – Comparação entre as reivindicações da Emenda Criança, Prioridade Nacional, e a redação final da Constituição de 1988.

Reivindicação	Constituição
Idade mínima de 14 anos para a admissão no trabalho.	Contemplado pelo inciso XXXIII do artigo 7º, que proíbe qualquer trabalho a menor de 14 anos, salvo na condição de aprendiz. Vale destacar que em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 20, esta faixa etária é elevada para 16 anos. Com esta emenda, o trabalho a partir dos 14 anos é autorizado apenas para aqueles na condição de aprendiz.
Garantia de acesso à escola do trabalhador menor de dezoito anos.	Contemplado pelo inciso III, do § 3º do Artigo 227.
Direitos trabalhistas e previdenciários.	Contemplado pelo inciso II, do § 3º do Artigo 227.
Isonomia salarial em trabalho equivalente ao adulto.	Não contemplado.
Proibição de trabalho insalubre e perigoso, bem como do trabalho noturno.	Contemplado pelo inciso XXXIII do artigo 7º.
Garantia de instrução contraditória e ampla defesa	Contemplado, de forma geral a todos os brasileiros, pelo inciso LV, do artigo 5º.
Observância, na aplicação de medida privativa de liberdade, dos princípios de excepcionalidade, brevidade e respeito à condição de pessoa em desenvolvimento.	Contemplado pelo inciso V do artigo 227.
Inimputabilidade penal até os 18 anos.	Contemplado pelo artigo 228.
Divisão de responsabilidades entre União (papel normativo), Estado (papel supletivo) e municípios (execução das políticas e programas específicos).	Não contemplado. Aliás, de acordo com o artigo 24, por exemplo, o papel normativo acerca da proteção à infância e adolescência, compete de forma concorrente à União, aos Estados e aos municípios, devendo a União se limitar ao estabelecimento de normas gerais.
Instituição de Conselhos representativos da sociedade civil.	Contemplado indiretamente pelo § 7º do artigo 227.
Elaboração, num prazo de dez meses, de um novo Código Nacional para a infância e a adolescência.	Não contemplado. Todavia esta intenção foi cumprida cerca de dois anos depois, com a promulgação do ECA.
Destinação prioritária de recursos orçamentários federais, estaduais e municipais.	Não contemplado.
Garantia a quem necessitar e desejar, de assistência gratuita a crianças de zero a seis anos, em creches e pré-escolas.	Contemplado pelo inciso IV do artigo 208. Ressalta-se que em 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53, a educação infantil passou a atender crianças até os 5 anos de idade.

Continuação do Quadro 1 – Comparação entre as reivindicações da Emenda Criança, Prioridade Nacional, e a redação final da Constituição de 1988.

Reivindicação	Constituição
Ensino gratuito a partir dos sete anos, até a conclusão do ensino médio.	Contemplado pelos incisos I e II do artigo 208. Ressalta-se que a partir de 2009, por meio da Emenda Constitucional nº 59, a educação obrigatória e gratuita vai dos 4 aos 17 anos de idade, sendo estendida sua oferta inclusive para aqueles não tiveram acesso na idade própria.
Participação da sociedade no controle e na execução da política educacional em todos os níveis, nas esferas federal, estadual e municipal, através de organismos coletivos democraticamente constituídos.	Contemplado indiretamente pelo § 7º do artigo 227.
Políticas de saúde materno-infantil.	Contemplado pelo inciso I, § 1º do artigo 227.
Prevenção à deficiência física, sensorial e mental.	Contemplado pelo inciso II, § 1º do artigo 227.
Políticas de integração à sociedade do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento especializado para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos como preconceitos e barreiras arquitetônicas.	Contemplado pelo inciso II, § 1º do artigo 227.

Diante desta comparação como não reconhecer que a Constituição Federal de 1988 representa uma significativa vitória em favor de crianças e adolescentes? Mesmo com todas as dificuldades derivadas do contexto político e social que permearam sua elaboração, há uma clara superação, no texto constitucional, da concepção menorista, que até então havia orientado o tratamento dispensado à infância e à adolescência no Brasil.

Isto não significa, evidentemente, que a lei maior não careça de reparos, ou que não contenha inconsistências. A propósito destas últimas, dois aspectos nos parecem mais expressivos: em primeiro lugar, se por um lado, diversos direitos são outorgados a crianças e adolescentes, por outro, não são estipuladas as condições materiais necessárias ao efetivo oferecimento da maioria deles. Este fato pode ser percebido a partir da análise das Seções da Constituição que tratam dos direitos garantidos pelo artigo 227 e, também, pela ausência destas.

Dez artigos, situados na Seção II, do Capítulo III da Carta de 1988 abordam diretamente o direito à cultura. Em nenhum deles os termos infância e adolescência são mencionados, ou seja, nesta passagem, não há previsão de um único serviço direcionado especificamente a crianças e adolescentes. Quanto às condições objetivas para o oferecimento deste direito é assentado apenas que: a) é facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura, até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida (artigo 216, § 6º); b) a ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura é um "princípio" do Sistema Nacional de Cultura (artigo 216-A, XII).

As disposições sobre o direito à saúde constam da Seção II, do Capítulo II da Constituição. O trecho é composto por quatro artigos, sendo que nenhum estabelece algo específico a crianças e adolescentes. No entanto, há uma expressa determinação para que o Sistema Único de Saúde (SUS) seja financiado com recursos do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a partir do seguinte cálculo: União, não menos que 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro; Estados, o Distrito Federal e os municípios, o produto da arrecadação de diversos impostos (artigo 198). Ademais, o inciso I do artigo 227 da Constituição (que integra o Capítulo VII e não a Seção dedicada à saúde) estabelece, embora de forma inespecífica, que um percentual dos recursos públicos destinados à saúde deve ser aplicado na assistência "materno-infantil".

No caso do direito à educação, regulado pela Seção I do Capítulo III, existe uma consignação destinada nominalmente à infância: atendimento em creche e pré-escola a crianças de zero a seis anos de idade (artigo 208, IV) – faixa etária esta, que para a permanência na pré-escola, foi reduzia, em 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53, para cinco anos de idade.

Posteriormente, em 2009, com a alteração do inciso I do artigo 208 pela Emenda Constitucional nº 59, outra determinação direta a crianças e adolescentes foi inserida na aludida Seção: a garantida de educação básica (que abrange a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio), obrigatória e gratuita, aos indivíduos entre quatro e dezessete anos de idade. Salienta-se que originalmente este mesmo inciso assegurava a obrigatoriedade e a gratuidade apenas para o ensino fundamental.

Do ponto de vista material, a Constituição determina para a área da educação que: a) sejam oferecidos programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde dos estudantes. Num primeiro momento,

isto se aplicava apenas àqueles que cursavam o ensino fundamental, porém, em 2009, a Emenda Constitucional nº 59 estendeu tais benefícios para toda a educação básica; b) a União deve aplicar, anualmente, no mínimo dezoito por cento de sua receita proveniente de impostos, inclusive a procedente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto Estados e municípios devem aplicar no mínimo vinte e cinco por cento destas mesmas receitas (artigo 212).

Não há seções dedicadas aos demais direitos previstos pelo artigo 227 da Constituição (vida, alimentação, lazer, profissionalização, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária). Portanto, para a concretização destes direitos não foram fixados, constitucionalmente, quaisquer recursos materiais.

Em segundo lugar, embora a Constituição tenha avançado em atribuir o dever de assegurar os direitos previstos a crianças e adolescentes a três instâncias distintas: Estado, família e sociedade – inclusive, no que tange a esta última, criando mecanismos (os Conselhos) para sua participação direta na elaboração e na gestão de políticas públicas – verifica-se a ausência de um detalhamento sobre a exata responsabilidade de cada uma delas. Aliás, como exporemos a seguir, a Carta Magna, com raras exceções, não cuidou de definir nem mesmo a esfera de atuação dos entes federados que integram o Estado brasileiro (União, Estados e municípios) e, quando o faz, o tratamento dispensado é desigual.

Aferimos ser indispensável a esta análise ponderar sobre o conceito de descentralização, mecanismo que, de acordo com Arretche (2002, p.26), configurou-se como uma das "grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980", a partir de um consenso político que lhe conferia a capacidade de superar algumas das consequências produzidas pela excessiva centralização administrativa promovida pela ditadura militar: a ineficiência, a corrupção e a ausência de participação no processo decisório:

> Assim, no Brasil dos anos 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas. (ARRETCHE, 2002, p.26).

Para Lobo (1990, p.6), a descentralização pode ser definida como um instrumento de ação governamental – incompatível com visões de curto prazo – relacionado, necessariamente, com uma maior distribuição do poder decisório. Nesse sentido, acrescenta ainda se tratar de algo que almeja (ou deve ansiar) a democratização

do Estado e a busca de uma maior justiça social, materializando-se a partir de três possíveis vertentes: a) a que se expressa na transferência de atribuições e de recursos da administração direta (Estado) para a indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias); b) a que ocorre entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal), por meio da redistribuição das receitas públicas e de novos arranjos no sistema de competências governamentais; c) e a decorrente da passagem de funções do Estado para o setor privado (empresas, organizações civis etc.).

Em síntese, principalmente apreciando a segunda vertente exposta acima, a descentralização tem a ver com a intenção de deslocar proveitos, decisões e a prestação de serviços para as localidades mais próximas à população. Versa deste modo sobre processos que tendem a socializar poderes até então concentrados "em poucas mãos", invariavelmente, na alçada do Governo Federal.

Contudo, Lobo (1990) adverte que este instrumento não pode ser confundido com ações de descontração, de "prefeiturização" e de "desresponsabilização".

Segundo a autora, "não raro, percebe-se, em discursos oficiais, e mesmo em programas governamentais" o emprego do qualificativo "descentralização" para designar práticas de "desconcentração", isto é, atos que buscam tão somente a "dispersão física e territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente". Lobo (1990) sugere que distorções como estas, dada a discrepância entre tais conceitos, não são acidentais. Cita como exemplo de descontração a instalação de postos da Receita Federal em inúmeros municípios brasileiros: mesmo com a disponibilização do serviço num determinado local, este não participa das decisões relativas ao seu completo funcionamento, que permanecem a cargo do Governo Federal. Apenas faria sentido considerar esta difusão como um caso de descentralização se as localidades assumissem a administração integral do serviço, instituindo, assim, uma espécie de Receita Municipal. Vê-se, pois, que tomar estes conceitos por sinônimos contribui apenas para forjar simulacros de democracia.

Outro equívoco seria reduzir a descentralização a um mero artifício de "prefeiturização", quer dizer, quando as decisões sobre a prestação dos serviços são centralizadas apenas na administração municipal, alijando do processo a sociedade civil. Neste caso, o poder permaneceria concentrado em "poucas mãos", a única diferença é que estas seriam deslocadas do aparelho de estado federal para o municipal. (LOBO, 1990). A autora salienta ainda que mesmo um movimento adequado de municipalização, que integrasse prefeitura e sociedade civil como corresponsáveis por

determinadas políticas, não pode ser vista como uma solução mágica e universal, alegando que nem todos os serviços públicos devem ser colocados a cargo dos municípios:

> Mudando um pouco o enfoque, tem-se uma barreira que, até então, nunca se apresentou como tal. Mais do que uma força efetiva ou consolidada, trata-se da exacerbação de uma ideia que muito ajudou a levar adiante a pressão para a descentralização. Está-se falando do municipalismo, corrente de pensamento e de ação que foi das primeiras a denunciar os malefícios do centralismo. Nota-se, hoje, que uma parte dessa corrente radicaliza suas ideias a ponto de defender que tudo deve ser municipalizado. Todo e qualquer serviço prestado pelo Estado deve estar sob a competência da administração municipal. Com isso, **perde-se a visão do papel do governo estadual** nesse processo e corre-se o risco de, como dizem os ingleses, jogar fora a criança junto com a água do banho. **Nem todos os serviços podem e devem ser municipalizados indistintamente, posto que não haveria assim a possibilidade de uma ação governamental regionalizada**, **com ganhos de escala e produtividade**. (LOBO, 1990, p. 10, destaque nosso).

Finalmente, Lobo (1990, p.7) considera que o emprego da descentralização, desacompanhada de reformas de cunho fiscal, administrativo, econômico e financeiro, dificilmente produzirá efeitos positivos, ou seja, sem um movimento real visando à redistribuição das receitas públicas e à combinação de novos "arranjos no sistema de competências governamentais", seu resultado mais provável seria desencadear a "indefinição de competências, a dispersão de esforços e recursos e a não possibilidade de responsabilização de entes públicos pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços".

Com fulcro nestas considerações, podemos retomar a questão da responsabilidade da União, dos Estados e dos municípios para a efetivação de políticas e a prestação de serviços públicos para a infância e a adolescência. Partiremos, no entanto, novamente das propostas da Emenda Criança, Prioridade Nacional:

> Art. – No atendimento pelo Estado dos direitos assegurados à criança e ao adolescente, caberão à **União e às unidades federativas os papéis normativos e supletivos, respectivamente, e aos municípios a execução das políticas e programas específicos**, respaldados por **conselhos representativos da sociedade civil**.
> Parágrafo Único – A lei determinará o alcance e as formas de **participação das comunidades locais na gestão,** no controle e na avaliação das políticas e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, e de assistência à gestante e à nutriz. (EMENDA PE 00096-2, 1987. Não paginado, destaque nosso).

Observa-se, pois, que a Emenda parece suscitar uma forma intermediária de descentralização/municipalização: prefeitura e comunidade local compartilhariam a gestão da execução de serviços públicos locais, porém, o poder decisório sobre estes permaneceria concentrado sob a tutela do Governo Federal, a quem o documento atribuía exclusividade na elaboração de normas. Ademais, a divisão de responsabilidades proposta, na nossa avaliação, possivelmente sobrecarregaria os municípios, pois estes seriam os únicos a prestar as ações diretas para a garantia dos direitos afirmados pela Constituição. Os Estados, por outro lado, arcariam apenas com "suplementos", sem uma indicação mais precisa sobre o significado desta condição, se remetia a recursos, ao direito de legislar ou a ambos.

Concluímos anteriormente que esta propositura não foi contemplada pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, algumas passagens da Carta abordam esta temática, tanto do ponto de vista da produção de preceitos legais, como também da oferta de serviços.

Os artigos 21 e 22 da Constituição definem, respectivamente, o que compete e o que compete privativamente, ao exercício legislativo no âmbito da União. Nenhum dos vinte e cinco incisos do primeiro, ou dos vinte e nove do segundo, fazem referência a crianças e adolescentes. Ocorre o mesmo com o artigo 23, que estabelece as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Já o artigo 24, que elenca as competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal assinala, em seu décimo quinto inciso, a proteção à infância e à juventude (a princípio, tomando este termo também como sinônimo de adolescência). Nesta passagem é reservado à União o estabelecimento de normas gerais (§ 1º), aos Estados o suplemento a estas (§ 2º) ou, caso elas inexistam, o exercício da "competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades".

Os municípios, por sua vez, não são estranhos a esta prerrogativa, sendo-lhes facultado, conforme o artigo 30, normatizar assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II). Temos, pois, que todos os entes federados podem legislar sobre temas ligados à infância e à adolescência. Nota-se até aqui vislumbres de descentralização: a União com incidência sobre as questões mais amplas, os Estados numa posição intermediaria de suplementação, e os municípios, a partir do regramento geral oriundo dos dois primeiros, incumbido de disciplinar as demandas locais.

Em relação à oferta de serviços, a análise pode ser feita por áreas de atendimento. Na educação, é afirmado pelo artigo 211 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Portanto, todos os entes federativos se dedicarão à execução de serviços educacionais. No entanto, a Constituição estabelece uma límpida e precisa divisão de responsabilidades entre eles, sobretudo com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, segundo a qual: a) a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (§ 1º); b) os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (§ 3º); c) os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º).

É interessante verificar que a Seção I do Capítulo III, que trata da educação, não traz em nenhum de seus artigos a palavra descentralização. Mesmo assim, parece-nos que suas disposições favorecem tal instrumento, afinal, todos os entes possuem responsabilidades na elaboração de normas e na prestação de serviços, ou seja, as decisões não estão concentradas apenas na União. Sobretudo, a divisão de encargos parece impedir que os municípios arquem sozinhos com a execução dos serviços.

Ainda que nem tão detalhada como no caso anterior, na área da assistência social também se verifica uma divisão de competências, mas que, porém, exime a União da coordenação e da execução de programas, que são atribuídos privativamente aos Estados, aos municípios e, eventualmente, ao setor privado, ou seja, às entidades beneficentes e de assistência social. A União limita-se aqui a produzir as normas gerais, enquanto a participação da população, por meio de organizações representativas, deve ocorrer em todos os níveis da formulação das políticas e no controle das ações (artigo 204).

Na área da saúde, é definido pelo artigo 198 que as ações e os serviços públicos integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado segundo três diretrizes: descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; participação da comunidade. Entretanto, diferentemente das áreas da educação e da assistência social, a Constituição não

estabelece incumbências específicas para a União, os Estados e os municípios; ao invés disso, afirma genericamente, em seu artigo 197, que a regulamentação, a fiscalização, o controle e a execução das ações e dos serviços caberão diretamente ao Poder Público. A única distinção fica por conta da possibilidade da execução ser compartilhada com pessoa física ou jurídica de direito privado. Assim, não identificamos no texto constitucional o *lócus* dos espaços decisórios nesta área, bem como a parcela de contribuição privativa de cada ente federado, com exceção do financiamento que, como vimos, contara com no mínimo 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro da União e o produto de arrecadação de diversos impostos no caso dos Estados e dos municípios.

Na área da cultura o texto constitucional é impreciso, inexistindo determinações sobre as ações e os serviços a serem efetivamente oferecidos e por quem. Mesmo após a promulgação, em 2012, da Emenda Constitucional nº 71, que inseriu o artigo 216-A na Carta Magna – que, por sua vez, institui o Sistema Nacional de Cultura – este quadro foi alterado, sendo afirmado apenas que: a) a organização deste sistema ocorrerá em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, com base num "processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade"; b) serão criados sistemas similares no âmbito dos Estados e dos municípios.

Na área do desporto, a indefinição é ainda maior, sendo previsto, simplesmente, ser dever do Estado, sem quaisquer referências às esferas administrativas, fomentar práticas desportivas formais e não formais.

Em conclusão, não há na Constituição uma política uniforme para o atendimento aos direitos sociais. Para cada área existe uma proposta distinta, sendo que em algumas, a responsabilidade dos governos é indeterminada. Inferimos que o modelo mais elaborado e com maior sintonia com o conceito de descentralização das políticas públicas, ou seja, com a ideia de democratização do Estado e de busca de maior justiça social, é o da educação, que, em poucas palavras, socializa o poder decisório e delimita não apenas os recursos financeiros que a União, os Estados e os municípios devem aplicar para a concretização deste direito, mas também as ações e os serviços que devem ser prestados por cada esfera governamental.

Isto posto, procederemos a seguir à análise das concepções e dos dispositivos previstos pelo do ECA. Além de buscarmos constatar pontos de rupturas desta lei face à legislação menorista, agregaremos a presente seção outro objetivo: observar se as

fragilidades que acabamos de imputar à Constituição são de alguma forma dirimidas pelo Estatuto.

4.1.1 Concepções, abrangência, direitos assegurados, serviços e outros mecanismos previstos pelo ECA

O ECA é estruturado em dois livros, o primeiro, intitulado "Parte Geral", é composto por 85 artigos e três títulos: a) "Das disposições gerais" que, em síntese, substitui o termo "menores" por crianças e adolescentes, definindo-os como seres num peculiar processo de desenvolvimento; afirma que estes indivíduos gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (artigo 3º); e conceitua a expressão prioridade absoluta (artigo 4º); b) "Dos direitos fundamentais", que elenca e detalha os direitos assegurados pela lei à infância e à adolescência; c) "Da prevenção", que confere a todos o dever de prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente (artigo 70) e estabelece algumas normas específicas para que isso ocorra.

O Livro II, composto por 182 artigos e sete títulos, apresenta disposições sobre a política de atendimento aos direitos da infância e adolescência, que inclui a criação de conselhos deliberativos nas três esferas federativas; estipula as medidas aplicáveis a crianças, adolescentes e seus responsáveis; deixa de se referir à "delinquência", adotando o conceito de prática de ato infracional; descreve as formas de acesso à Justiça e os crimes e infrações administrativas contra crianças e adolescentes.

Portanto, a regulamentação das determinações da Constituição Federal de 1988 sobre a infância e a adolescência, materializada no ECA, consolida e amplia os objetivos da Emenda "Criança, Prioridade Nacional" (o estabelecimento de direitos, a obrigação do Estado de oferecê-los e a criação de espaços de participação). Nesse sentido, dois mecanismos concatenados à exigibilidade de direitos merecem ênfase: o Conselho Tutelar e a possibilidade de proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, ambos previstos também no Livro II.

4.1.1.1 As definições preliminares do ECA e as rupturas com o menorismo

Embora o primeiro título do ECA seja conciso, assentamentos importantes e inovadores são encaminhados por seus cinco artigos, valendo citar: a) o estabelecimento (corrigindo a imprecisão do artigo 227 da CF88) da proteção integral à criança e ao

adolescente, que significa, de acordo com o inciso II de seu artigo 100, que a interpretação e a aplicação de todas as disposições previstas devem priorizar o resguardo de todos os direitos assegurados à infância e à adolescência; b) o alcance da lei, que se dirige a todos os indivíduos entre zero e dezoito anos de idade, ou seja, ao contrário de seus antecessores, o ECA não trata de menores (pobres e imorais) ou de grupos específicos de pessoas; c) a afirmação da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (art.6º); d) a definição do conceito de absoluta prioridade, que compreende a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência (art. 4º). A partir destes norteadores, a lei detalha os direitos fundamentais e individuais.

4.1.1.1.1 Os direitos fundamentais da infância e da adolescência:

a) o direito à vida e à saúde;

Os direitos à vida e à saúde são agrupados no Capítulo I do Titulo II da lei, composto por sete artigos. Em suma, é descrito que estes direitos devem ser concretizados mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência (artigo 7º). Para tanto, são previstos serviços e atendimentos que envolvem o SUS, casas de detenção, empregadores de gestantes e estabelecimentos de saúde públicos e privados, são eles: a) atendimento pré-natal à gestante (art. 8º); b) atendimento perinatal à parturiente, de preferência com o mesmo médico da fase pré-natal (art. 8º, § 2º); c) apoio alimentar à gestante e à nutriz (art. 8º, § 3º); d) assistência psicológica à gestante e à mãe, no período pré e pós-natal, inclusive às mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção (art. 8º, § 4º); e) oferecimento de condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas à medida privativa de liberdade (art. 9º); f) atendimento integral e acesso universal e igualitário ao SUS (art. 11); g) atendimento especializado aos portadores de deficiência (art. 11, § 1º); h) oferecimento de medicamentos, próteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação (art. 11, § 2º); i) vacinação nos casos recomendados pelas

autoridades sanitárias (art. 14); j) permanência (do neonato) junto à mãe, por meio de alojamento conjunto (art. 10, V); k) presença em tempo integral dos pais nos casos de internação (art. 12); l) registro (pelos hospitais) das atividades desenvolvidas, através de prontuários individuais, pelo prazo de dezoito anos (art. 10, I); m) identificação do recém-nascido mediante o registro de sua impressão plantar e digital e da impressão digital da mãe (art. 10, II); n) exames visando ao diagnóstico e à terapêutica de anormalidades no metabolismo do recém-nascido e prestação de orientação aos pais (art. 10, III); o) fornecimento de declaração de nascimento onde constem necessariamente as intercorrências do parto e do desenvolvimento do neonato (art. 10, IV); p) comunicação obrigatória ao Conselho Tutelar de casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente (art. 13); q) programas de assistência médica e odontológica para a prevenção das enfermidades que ordinariamente afetam a população infantil, e campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos (art. 14); r) encaminhamento, à autoridade judiciária, de caso de que tenha conhecimento de mãe ou gestante interessada em entregar seu filho para adoção (art. 13, § único)

O não oferecimento ou a oferta irregular destes serviços e atendimentos podem acarretar ações de responsabilidade (por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente) aos chefes do Poder Executivo (artigo 208, VII). Na hipótese de infração ao estabelecido nos itens “j”, “l”, “m”, “n” e “o” (artigos 10 e 228) é prevista pena de detenção de seis meses a dois anos para os encarregados de serviço ou para dirigentes de estabelecimento de saúde. Estes poderão receber ainda pena de multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência (artigo 245), se for infringido o disposto no item “p”.

Assim, pois, o Estatuto não apenas confere dois direitos humanos dos mais relevantes à infância e à adolescência, como estabelece várias obrigações para o Estado e para instituições diversas, além de prever penalidades para os casos de não cumprimento da lei.

Porém, o item “r”, inserido no ECA em 2009, pela Lei nº 12.010, chamada de “Lei da Adoção”, parece-nos discutível, suscitando-nos dúvidas se tal medida visa coibir ou incentivar a entrega de filhos para a adoção. Em outras palavras, esta inserção seria uma atualização da “política das rodas”, extinta legalmente no país pelo Código de Menores de 1926?

Nossa inquietação parte do seguinte raciocínio: o § 1º do artigo 39 do ECA define a adoção como uma medida excepcional e irrevogável, aplicável somente depois de esgotados todos os recursos para a manutenção da criança ou adolescente em sua família, natural[24] ou extensa[25]. Contudo, como "esgotar recursos", por exemplo, no caso de uma pessoa que, ainda no hospital e imediatamente após o nascimento de seu filho, decide entregá-lo? Não identificamos na Subseção IV do ECA, intitulada "Da adoção" (Seção III do Capítulo III), um detalhamento sobre os procedimentos a serem adotados pelo Poder Judiciário nestas circunstâncias. Referem-se a situações como esta, apenas dois artigos: o 8º, § 4º, que confere o direito à assistência psicológica às mães ou gestantes que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção (item "d" da página anterior); e o artigo 258-B, que prevê pena pecuniária (mil a três mil reais) para médicos, enfermeiros ou dirigentes de estabelecimentos de saúde que descumprirem o expresso no item "r".

Digiácomo e Digiácomo (2010, p. 18) interpretam o disposto neste item como algo destinado a "coibir práticas ilegais, abusivas e mesmo criminosas como a "adoção à brasileira" e a entrega de filho com vistas à adoção mediante paga ou promessa de recompensa". Para os autores, ela garantiria às mães ou gestantes o direito de receber orientação psicológica e jurídica e, à criança, a identificação de seus pais. Mesmo assim, permanecem-nos suspeitas acerca desta determinação no cotidiano, onde muitas vezes coexistem atendimentos médicos precários; negligência, imprudência e imperícia dos agentes públicos, inclusive os do Poder Judiciário; entidades da sociedade civil que incentivam, não raro com campanhas midiáticas, a adoção; gestantes desamparadas; serviços insuficientes de assistência social etc. Destarte, não seria grande a probabilidade desta ação ser corrompida e servir para o afastamento precipitado de crianças, especialmente pobres, de seus pais biológicos?

Como contraponto, podemos argumentar ainda, que não é tão simples abandonar um adulto, ou seja, invariavelmente não se recorre ao Poder Judiciário para entregar definitivamente um avô, um pai, uma esposa ou qualquer pessoa indesejada. Aliás, existe grande comoção e certa condenação moral quando idosos são confiados a instituições. Não obstante, por que no caso da criança isso é tão facilitado? Ao invés

[24] Segundo o artigo 25 do ECA, família natural é a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.

[25] Família extensa ou ampliada é "aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade" (artigo 25, parágrafo único).

disso o Estado não deveria envidar esforços para a permanência da criança em sua família de origem, dificultando sua retirada?:

b) os direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade;

Seis artigos, situados no Capítulo II do Título II, abordam os direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade. O primeiro deles, o artigo 15, define a posse destes três direitos como algo inerente a pessoas em processo de desenvolvimento, descritas ainda como "sujeitos de direitos civis, humanos e sociais". Logo, a criança e o adolescente não são concebidos pelo Estatuto apenas como indivíduos entre 0 e 18 anos de idade, mas como seres humanos em formação que detêm a posse de diversos direitos. Os artigos 6º e 100, inciso I, acentuam esta concepção:

> Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, **e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento**. [...]
> Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas: I - **condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos** previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal. (BRASIL, 1990. Não paginado, destaque nosso).

Encontra-se aqui, na nossa avaliação, um ponto de ruptura fundamental em relação à legislação menorista, ou seja, os antigos códigos de menores não somente negavam direitos como tratavam a infância e a adolescência como objetos (de intervenções judiciais e governamentais) passíveis de serem retirados da família e depositados em instituição. A propósito, por meio de alterações desencadeadas pela já citada Lei nº 12.010, o ECA passou a limitar a intervenção estatal na vida de crianças e adolescentes, determinando que ainda que ela se faça necessária, deverá privilegiar a permanência destes indivíduos com seus familiares e priorizar seus interesses:

> Artigo 100. [...]
> IV - **interesse superior da criança e do adolescente**: **a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente**, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto; [...].
> VII - **intervenção mínima**: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja

> indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente;
> VIII - **proporcionalidade e atualidade**: **a intervenção deve ser a necessária e adequada** à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada;
> IX - **responsabilidade parental:** a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente;
> X - **prevalência da família**: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada **prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural** ou extensa ou, se isto não for possível, que promovam a sua integração em família substituta. (BRASIL, 1990. Não paginado, destaque nosso).

O direito à liberdade, especificamente, outorga sete prerrogativas à criança e ao adolescente: a) ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários (artigo 16, I); b) opinar e se expressar (artigo 16, II); c) possuir crença e praticar culto religioso (artigo 16, III); d) brincar, praticar esportes e divertir-se (artigo 16, VI); e) participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação (artigo 16, V); f) participar da vida política, na forma da lei (artigo 16, VI); g) buscar refúgio, auxílio e orientação (artigo 16, VII). Importante mencionar que não há previsão de penalidades para o desrespeito a qualquer destes itens.

O direito ao respeito, por sua vez, consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente e compreende a preservação de sua imagem, identidade, autonomia, valores, ideias, crenças, de seus espaços e objetos pessoais (artigo 17). A violação a este preceito, dependendo das circunstâncias e da natureza do ato, poderá ocasionar multas e detenção de seis meses a dez anos (artigos 232, 240, 241; 241-A, 241-B, 241-C e 241-D, 243, 244, 244-A, 244-B, 252, 253), suspensão de programação de emissora (artigo 254) e suspensão de espetáculo ou fechamento de estabelecimento de diversão por até 15 dias (artigos 255, 256, 258).

Quanto ao direito à dignidade, o artigo 18 proíbe o emprego de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor na relação com crianças e adolescentes e atribui a todos (Estado, sociedade e família, isto é, adultos e autoridades em geral) o dever de colocá-los a salvo destas mazelas. A pena imposta pelo ECA a tais práticas, no entanto, é consideravelmente leve: multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência (artigo 249) e advertência (artigo 18-B).

Em 2014 foram incluídos no Estatuto, por meio da Lei nº 13.010, os artigos 18-A e 18-B. O primeiro coloca que o indivíduo menor de dezoito anos de idade tem o direito de ser educado e cuidado sem o uso de castigo físico, que passa a ser classificado como uma ação de natureza disciplinar ou punitiva, aplicada com o uso da força física, que resulte em sofrimento físico e/ou lesão. O artigo proíbe também que crianças e adolescentes sejam submetidos (por qualquer pessoa encarregada de sua guarda, responsabilidade ou proteção: pais, integrantes da família ampliada, agentes públicos executores de medidas socioeducativas etc.) a tratamento cruel ou degradante, quer dizer, a conduta que humilhe, ameace gravemente e/ou ridicularize.

Complementarmente, o artigo 18-B indica que o Conselho Tutelar ficará responsável por adotar cinco providências quando verificadas as práticas descritas no artigo 18-A: a) encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; b) encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; c) encaminhamento a cursos ou programas de orientação; d) obrigação de encaminhar a criança a tratamento especializado; e) advertência.

Todavia, ao contrário do se anuncia num primeiro momento, este artigo não representa um incremento tão significativo: o Conselho Tutelar já detinha a atribuição de atuar em casos referentes à utilização de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, tendo em vista que os artigos 98 e 136 do ECA preveem, desde 1990, de forma genérica, que o órgão atuará sempre que os direitos reconhecidos em lei forem ameaçados ou violados pela falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável.

Igualmente, todas as medidas aplicáveis nestes casos já constavam do Título IV do ECA, denominado "Das medidas pertinentes aos pais ou responsáveis" que, aliás, são relativamente brandas, uma vez que na hipótese de um adulto responsável infligir uma lesão em decorrência de castigo físico à criança ou ao adolescente, a intervenção prevista seria, no máximo, uma advertência ou um encaminhamento a atendimento educacional, médico ou assistencial.

As conceituações de castigo físico, especialmente e, de tratamento cruel e degradante, introduzidas no ECA, guardam certa analogia com o crime de maus tratos, previsto pelo artigo 136 do Código Penal Brasileiro:

> Art. 136 - Expor a perigo **a vida ou a saúde** de pessoa sob sua autoridade, guarda ou vigilância, para fim de educação, ensino, tratamento ou custódia, quer privando-a de **alimentação ou cuidados indispensáveis**, **quer sujeitando-a a trabalho excessivo ou inadequado**, quer **abusando de meios de correção ou disciplina**:
> Pena - detenção, de dois meses a um ano, ou multa.

> § 1º - Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave:
> Pena - reclusão, de um a quatro anos.
> § 2º - Se resulta a morte:
> Pena - reclusão, de quatro a doze anos.
> § 3º - Aumenta-se a pena de um terço, se o crime é praticado contra pessoa menor de 14 (catorze) anos. (BRASIL, 1940, não paginado, destaque nosso).

Em linhas gerais, parece-nos difícil diferenciar situações onde ocorram ações de "natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso de força física que resulte em sofrimento ou lesão", ou condutas que humilhem, ameacem gravemente ou ridicularizem (ECA, artigo 18-A), daquelas em que haja exposição a perigo da vida e da saúde ou de abusos de meios de coerção e disciplina (maus tratos). Parece-nos se tratar de circunstâncias bem similares, afinal, práticas sistemáticas de humilhação não podem prejudicar a saúde (psíquica) de uma criança? Castigos físicos não constituem formas de abuso dos meios de correção e disciplina?

Esta coexistência de preceitos para casos equivalentes nos coloca uma dúvida: uma eventual situação concreta deverá ser tratada a partir do ECA ou do Código Penal? Não há em nenhuma das leis citadas uma definição a este respeito. A propósito, não seria oportuna uma unificação destas disposições, ou seja, que o Estatuto incorporasse no artigo 18-B a mesma penalidade prevista para o crime de maus tratos?

Preocupa-nos que esta duplicidade possa relativizar crimes de maus tratos praticados contra crianças e adolescentes, tanto do ponto de vista da sanção para aqueles que os cometem (uma vez que o ECA, que estabelece medidas administrativas, educativas e assistenciais, é claramente mais brando que o Código Penal, que prevê prisão), quanto da comprovação do ato, já que o Estatuto suscita apenas ações de um órgão administrativo (Conselho Tutelar), enquanto o crime deve ser investigado pela polícia, analisado pelo Ministério Público e julgado pela justiça.

Cabe ponderar se não seria mais proveitoso que mudanças no ECA, como a que incorporou os artigo 18-A e 18-B – que certamente envolvem grande mobilização do Congresso Nacional, do Poder Executivo Federal e da sociedade civil – se destinassem a detalhar quais de fato seriam as obrigações do Estado, da sociedade e da família para prevenir e combater as causas das violações do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, considerando a fragilidade da lei quanto aos serviços e atendimentos que poderiam viabilizá-los:

c) o direito à convivência familiar e comunitária;

O direito à convivência familiar e comunitária é delineado pelo Capítulo III do Título II do Estatuto. Grosso modo, a lei estabelece que crianças e adolescentes devem ser criados e educados no seio de sua família natural e, apenas excepcionalmente, em família substituta (artigo 19). Uma disposição digna de registro, que a nosso ver representa outro ponto de ruptura com a legislação menorista, diz respeito ao fato de que a falta ou a carência de recursos materiais não mais constitui "motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar", em outras palavras, a pobreza, por si só, deixa de ser justificativa para o afastamento familiar e a institucionalização da infância e da adolescência:

> Artigo 23 [...]. § 1º Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente **será mantido em sua família de origem**, a qual **deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio**. (BRASIL, 1990. Não paginado, destaque nosso).

Como bem assinalam Digiácomo e Digiácomo (2010, p. 26), o artigo em tela tem como finalidade:

> [...] erradicar a odiosa prática, consagrada à época do revogado "Código de Menores", do afastamento da criança/adolescente de sua família natural em razão da condição socioeconômica desfavorável em que esta se encontrava, penalizando os pais como se tivessem eles optado, voluntariamente, pela miséria.

A responsabilidade por efetivar o direito à convivência familiar e comunitária foi atribuída aos pais ou responsável (aquele a quem foi cominado o dever de sustento, guarda e educação de menores de dezoito anos de idade) e ao Estado. Salienta-se que segundo o inciso III do artigo 100 do ECA, compete às três esferas governamentais do Estado brasileiro (União, Estados e municípios) a responsabilidade primária e solidária para a execução deste e de outros direitos:

> [...] III - **responsabilidade primária e solidária do poder público**: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais. (BRASIL, 1990. Não paginado, destaque nosso).

Contudo, são previstas apenas três obrigações estatais: a) reavaliação do acolhimento familiar ou institucional, no máximo, a cada 6 meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta (artigo 19, § 1º); b) visitas periódicas, a serem promovidas pelo responsável, à mãe ou ao pai privado de liberdade (artigo 19, § 4º); c) programas oficiais de orientação e auxílio (artigo 19, § 3º).

Verificamos aqui possíveis insuficiências: não há um detalhamento sobre quais seriam estes serviços e programas; não há previsão orçamentária ou qualquer menção acerca dos recursos a serem disponibilizados e o ente federativo que os disponibilizariam; e as ações previstas são parcas (visitas e elaboração de relatórios).

Pais, responsáveis ou terceiros violam, segundo o ECA, o direito à convivência familiar e comunitária em quatro circunstâncias: a) ao subtrair a criança ou o adolescente de seu guardião legal para colocá-los em lar substituto. A pena neste caso é de reclusão de dois a seis anos e multa (artigo 237); b) ao prometer ou efetivar a entrega de filho ou pupilo a terceiro, mediante paga ou recompensa, cuja penalidade prevista é de reclusão de um a quatro anos e multa (artigo 238); c) ao descumprir, dolosa[26] ou culposamente[27], os deveres inerentes ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda, o que pode acarretar uma multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência (artigo 249); d) ao promover ou auxiliar a efetivação de ato destinado ao envio de criança ou adolescente para o exterior, seja ignorando as formalidades legais ou objetivando a obtenção de lucro. Em qualquer das hipóteses a pena estipulada é de reclusão de quatro a seis anos e multa (artigo 239).

Portanto, das quatro penalidades previstas para os pais ou responsáveis, três estabelecem penas de prisão. Para o Estado, que como vimos, recaiu o dever de oferecer, de forma regular, ações, serviços e programas de orientação, apoio e promoção social às famílias, as hipóteses de ofensa aos direitos assegurados decorrentes do não oferecimento ou da oferta irregular destes insumos acarretam "ações de responsabilidade".

[26] De acordo com o artigo 18 do Código Penal Brasileiro, diz-se que um ato é doloso quando o "agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo".
[27] Emprega-se este termo, segundo o artigo 18 do Código Penal Brasileiro, quando o agente "causa um resultado por imprudência, negligência ou imperícia".

Considerando que o termo "ações de responsabilidade" é empregado em diversas passagens do ECA, em referência a possíveis penalidades para membros do Poder Público pela violação dos direitos assegurados a crianças e adolescentes, avaliamos ser necessário abrir parênteses para buscarmos compreender seu significado.

As disposições relativas a estas ações constam do Capítulo VII do ECA, denominado "Da Proteção Judicial dos Interesses Individuais [28], Difusos [29] e Coletivos[30]", composto por dezessete artigos. Inicialmente, o artigo 208 elenca os direitos que comportam o amparo e a intervenção judicial. Ressalta-se que o inciso IX, que aborda a convivência familiar e comunitária, foi incorporado ao Estatuto apenas em 2009, pela lei 12.010:

> Regem-se pelas disposições desta Lei as **ações de responsabilidade** por **ofensa aos direitos assegurados** à criança e ao adolescente**, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular:** I - do ensino obrigatório; II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; IV - de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; V - de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental; VI - de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem; VII - de acesso às ações e serviços de saúde; VIII - de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade; IX - de ações, serviços e programas de orientação, apoio e promoção social de famílias e destinados ao pleno exercício do direito à convivência familiar por crianças e adolescentes; X - de programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas e aplicação de medidas de proteção. (BRASIL, 1990, não paginado, destaque nosso).

[28] Segundo Santos (2012), são aqueles garantidos a todo indivíduo pelas constituições políticas. Atualmente, a Constituição Federal de 1988 assegura cinco direitos individuais ao povo brasileiro: à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (artigos 5º e 6º). Disponível em: <http://www.infovizzi.com.br/FGTS/0A_FGTS_MODELO/DICJUR/DicJur.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2015.

[29] De acordo com o inciso I do artigo 81 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, os direitos difusos são aqueles de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas, ligadas por circunstância de fato. Por exemplo, no caso de uma indústria poluir a água de um rio, não seria possível verificar a quantidade exata de pessoas que consumiram a água poluída, entretanto, sabe-se que pessoas beberam a água. Disponível em: <http://direito.folha.uol.com.br/blog/direitos-difusos>. Acesso em: 16 ago. 2015.

[30] Os direitos coletivos são definidos pelo inciso II do artigo 81 da Lei nº 8.078/1990, como aqueles de natureza indivisível, de que são titulares grupos, categorias ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Por exemplo, não se sabe o número exato de fumantes no Brasil, mas ou você é fumante, ou não é, portanto, em teoria, é possível quantificar o número exato de fumantes no país. Disponível em: <http://direito.folha.uol.com.br/blog/interesses-difusos-e-coletivos>. Acesso em: 16 ago. 2015.

Segundo o artigo 212, na defesa dos direitos e interesses protegidos pelo Estatuto, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes, que devem corresponder a uma "atuação firme e decidida do Poder Judiciário", com vistas à "efetiva garantia de tais direitos e subsequente responsabilização daqueles que os violem". (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 288).

Nesse sentido, o citado artigo afirma ainda que atos ilegais ou abusivos cometidos pelo Poder Público, que "lesem direitos líquidos e certos[31]" ensejarão ações regidas pela "Lei do mandado de segurança". Para Digiácomo e Digiácomo isto significa que:

> A ideia básica da criação da ação mandamental, que em tudo mais é semelhante ao mandado de segurança, foi a de ampliar o rol de legitimados ativos (que serão aqueles relacionados pelo art. 210, do ECA) e suprimir o prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias para propositura da demanda (previsto no art. 18, da Lei nº 1.533/1951), o que não se aplica na ação mandamental aqui prevista. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 288).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXIX, assevera que o mandado de segurança será concedido para proteger direito líquido e certo (não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data)* quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. Estas disposições foram regulamentadas em sete de agosto de 2009, pela Lei nº 12.016, que disciplina o mandato de segurança individual e coletivo, cujo artigo 1º aponta que tais instrumentos podem ser empregados não apenas em casos de violações concretizados, mas também em razão de ameaças fundamentadas:

> Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica **sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la** por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (BRASIL, 2009, não paginado, destaque nosso).

Estas ações poderão ser propostas por partidos políticos com representação no Congresso Nacional, organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano (CF88, artigo 5º inciso LXX). Especificamente em relação à infância e adolescência, são incluídos como

[31] Direitos líquidos e certos são aqueles previstos com toda clareza; incorporados ao patrimônio de modo definitivo, sem contestação admissível (GUIMARAES, 2012, p.105).

propositores, em situações que envolvem direitos difusos e coletivos (artigo 210 do ECA), o Ministério Público, a União, os Estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios. No mais, elas deverão estar acompanhadas de sanções aos violadores de direitos, como multas[32] e bloqueios de recursos para os entes estatais e, ações civis e administrativas aos agentes e mandatários do Poder Público:

> As ações que tenham por objeto obrigação de fazer ou não fazer, quando manejadas contra o Poder Público, **devem ser acompanhadas de ações de responsabilidade** em face dos agentes públicos aos quais se atribui a ação ou omissão lesiva aos interesses infanto-juvenis [...] haja vista que o efetivo e integral exercício dos direitos assegurados a crianças e adolescentes deve ser espontaneamente proporcionado pelo Poder Público [...] através de políticas públicas que priorizem a população infanto-juvenil. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 289, destaque nosso).
>
> Vale notar que a responsabilidade a que se refere o dispositivo é pessoal, recaindo assim diretamente sobre o agente público omisso, sem prejuízo, logicamente, da condenação do ente público na obrigação de fazer/não fazer respectiva. A responsabilidade administrativa pode importar na prática de **ato de improbidade administrativa** (independentemente da existência de prejuízo ao erário, nos moldes dos art. 11 e 21, da Lei nº 8.429/1992), e a responsabilidade civil pode se dar, inclusive, através da condenação por dano moral, tanto no plano individual quanto coletivo, como decorrência da ação ou omissão lesiva aos interesses infanto-juvenis. Assim sendo, o gestor público que deixa de cumprir espontaneamente seus deveres para com a população infanto-juvenil [...] responde pessoalmente por sua conduta, nas esferas administrativa, civil [...] e mesmo criminal. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 292, destaque nosso).

Em linhas gerais, podemos deduzir que as ações de responsabilidade constituem um instrumento que permite ao Poder Judiciário restituir um direito assegurado à infância e à adolescência que foi violado pela ação ou omissão do Estado e, ao mesmo tempo, penalizar individualmente as autoridades ou agentes que cometeram tal violação, bem como o ente federativo ofensor.

Estranhamente, porém, o não oferecimento ou a oferta irregular de serviços e ações referentes aos direitos de crianças e adolescentes não foram inseridos ao Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências), como crimes de responsabilidade[33]

---

[32] O artigo 214 do ECA determina que os valores de multas deverão ser depositados nos fundos geridos pelos Conselho de Direitos do respectivo município.

[33] Segundo o artigo 1º do Decreto-Lei nº 201/1967, constituem crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais: I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio; Il - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos; III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas; IV - empregar subvenções, auxílios,

dos prefeitos municipais, cujas penalidades previstas são de detenção de três meses e dozes anos, dependendo da ofensa cometida, perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de função pública, seja de caráter eletivo ou de nomeação. Assim, restam-nos dúvidas acerca da aplicabilidade das ações de responsabilidade no tocante às penalidades.

De qualquer modo, se por um lado os deveres atribuídos ao Estado para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária (assim como outros direitos) podem ser exigidos judicialmente, por outro, eles parecem remeter mais a práticas relativas ao acolhimento, isto é, quando o direito foi infringido e o indivíduo afastado de sua família e institucionalizado, do que à prevenção destas situações. Esta impressão é acentuada quando adicionamos à análise o artigo 101 do ECA, que apresenta as nove medidas aplicáveis à criança e ao adolescente quando um direito que lhes pertence é ameaçado ou violado: a) encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; b) orientação, apoio e acompanhamento temporários; c) matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; d) inclusão

---

empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam; V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes; VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos; VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer titulo; VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei; IX - Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei; X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei; XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei; XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário; XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei; XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente; XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei; XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; e) requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; f) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; g) acolhimento institucional; h) inclusão em programa de acolhimento familiar; i) colocação em família substituta.

Poderíamos dividir estas medidas em duas categorias: a primeira, formada pelos itens "a", "b", "c", "d", "e" e "f", que aludem a ações de prevenção à retirada de uma criança ou adolescente de sua família; e a segunda, composta pelos itens "g", "h" e "i", que abordam diretamente o afastamento familiar.

Caso a manutenção de crianças e adolescentes junto a suas famílias fosse de fato priorizada pelo ECA, não haveria neste artigo ou no Capítulo III do Título II, que trata especificamente do direito à convivência familiar ou comunitária, uma pormenorização em relação às medidas da primeira categoria, de tal modo que pudesse favorecer a concretização deste direito?

É justamente o contrário que se verifica. Existe um detalhamento sobre algumas ações, mas este trata exclusivamente do afastamento familiar, visando regular a entrada, a permanência e o desligamento de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento institucional. Nesse sentido, o ECA determina que: a) para o encaminhamento de crianças e adolescentes às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamentais ou não, é exigida uma Guia de Acolhimento, produzida pelo Poder Judiciário, que informe a identificação e a qualificação completa de seus pais ou responsáveis, bem como seu endereço residencial; os nomes de parentes ou de terceiros interessados em tê-los sob sua guarda; e os motivos da retirada ou da não reintegração ao convívio familiar (artigo 101, § 3º); b) o acolhimento deverá ocorrer em local próximo à residência dos pais ou do responsável, visando facilitar e estimular o contato destes com o filho ou pupilo acolhido (artigo 101, § 7º); c) a família do menor acolhido deverá, caso haja necessidade, ser inserida em programas oficiais de orientação, apoio e promoção social, sendo facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido (artigo 101, § 7º); d) realizado o acolhimento, a equipe técnica da instituição deverá elaborar um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, onde constará: a opinião da criança ou do adolescente; a oitiva dos pais ou do responsável; os resultados da avaliação interdisciplinar; os compromissos assumidos pelos pais ou responsável; a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsável

(artigo 101, § 4º, § 5º, § 6º); e) incumbe ao responsável pela instituição de acolhimento informar à autoridade judiciária a existência da possibilidade de reintegração familiar de um menor acolhido (artigo 101, § 8º); f) caso a instituição de acolhimento verifique a impossibilidade de reintegração familiar de criança ou adolescente acolhido, deverá remeter ao Ministério Público relatório fundamentado em que se evidencie a descrição detalhada das providências tomadas e a "expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da entidade ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, para a destituição do poder familiar, ou destituição de tutela ou guarda" (artigo 101, § 9º); g) a autoridade judiciária deverá manter cadastro atualizado sobre as crianças e adolescentes em regime de acolhimento familiar e institucional sob sua responsabilidade, que indique a situação jurídica de cada um, as providências empregadas para a reintegração familiar ou colocação em família substituta (artigo 101, §11); h) o Ministério Público, o Conselho Tutelar, o órgão gestor da Assistência Social e os Conselhos de Direitos e os Conselhos de Assistência Social municipais, terão acesso ao referido cadastro, com vistas à implementação de políticas públicas que possibilitem a redução do número de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e a diminuição do período de permanência em programa de acolhimento (artigo 101, §12).

É inegável que estas medidas se mostram pertinentes, relevantes e necessárias. A obrigatoriedade, por parte da autoridade que proceder ao acolhimento, de prestar informações que justifiquem tal medida (item "a"), certamente pode contribuir para que afastamentos (da criança e do adolescente de sua família) não ocorram de forma indevida ou irregular. Além disso, outras concorrem para que o período de afastamento seja o menor possível (itens "c", "d" e "e"). No entanto, por que a lei não expressa a mesma preocupação em detalhar os serviços e atendimentos necessários para a prevenção da institucionalização?

Possivelmente seria contraproducente uma lei que se propusesse a regular cada aspecto, dos pequenos detalhes às grandes decisões, que envolve o convívio familiar e social e o oferecimento de serviços públicos. Talvez seja possível argumentar que a lei é genérica para que os governos possam prestar os serviços adequando-os às circunstâncias e conjunturas do momento histórico. Entretanto, até que ponto não é justamente a ausência de um maior detalhamento sobre as condições objetivas a grande responsável pela violação de direitos?:

d) o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer;

Os direitos à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer são descritos no Capítulo IV do Título II do ECA, que contém sete artigos. Entretanto, o tratamento dispensado a cada um deles é desigual: há apenas uma referência aos três últimos, presente no artigo 59, que prevê que "os municípios, com apoio dos Estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude". Esta redação, como se pode averiguar, é imprecisa, pois não define, com um mínimo de objetividade, as ações que os municípios deverão desencadear para a concretização de práticas culturais, esportivas e de lazer, tampouco a natureza e o alcance do apoio devido pelos Estados e pela União. Isto nos leva a ponderar que a responsabilidade governamental nesses casos é difusa.

As demais passagens do Capítulo IV se dedicam exclusivamente ao direito à educação. Este apanhado de determinações, embora conciso, promove acréscimos importantes ao disposto pela Constituição Federal de 1988 a esta área. Uma amostra disso pode ser notada já no artigo 53, que afirma que:

> A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - direito de ser respeitado por seus educadores; III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV - direito de organização e participação em entidades estudantis; V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (BRASIL, 1990. Não paginado).

A primeira parte do texto em tela incorpora praticamente na integra o artigo 205 da Constituição Federal de 1988. No entanto, com exceção do primeiro inciso, todos os demais adicionam direitos educacionais aos consagrados pela Carta Magna. Por outro lado, somente um destes direitos comporta penalidade em caso de violação: o desrespeito aos estudantes por parte dos educadores, que pode acarretar detenção de seis meses a dois anos (artigo 232).

O artigo 54 expõe as obrigações estatais relacionadas ao direito de crianças e adolescentes à educação, são elas:

> I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; III - atendimento

> educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a [cinco] anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador; VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola. (BRASIL, 1990. Não paginado).

O inciso VII apresenta uma inovação frente ao artigo 208 da Constituição Federal (que também elenca deveres educacionais do Estado): a obrigação de prestar atendimento, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Ressalta-se, contudo, que esta disposição foi incorporada à Carta Magna em 2009, por meio da Emenda Constitucional n° 59. Já o inciso VI apresenta redação diferente do estipulado pela Constituição: enquanto esta determina que o Estado ofertará "ensino noturno regular, adequado às condições do educando", o ECA substitui a expressão "educando" por "adolescente trabalhador".

Na hipótese do não oferecimento ou da oferta irregular dos direitos assentados pelo artigo 54, o Conselho Tutelar deverá ser acionado. O órgão poderá, nestes casos, requisitar os citados serviços educacionais junto ao Poder Executivo e fiscalizá-los e, em permanecendo a violação do direito, representar ao Poder Judiciário.

Nesse sentido, vale apontar que a ausência da chamada escolar e do zelo pela frequência à escola pode implicar numa multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência (artigo 245). A desobediência a outras obrigações podem ensejar ações de responsabilidade, que poderão ser impetradas em decorrência do não atendimento ou da oferta irregular: do ensino obrigatório, que desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, abarca a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio; do atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; do atendimento em creche ou pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; do acesso ao ensino noturno regular; do material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O artigo 57 também adiciona dever para o Estado: estimular pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental.

Ao menos uma incumbência, presente no artigo 55, foi reservada aos pais ou responsáveis: o dever de matricular os filhos ou pupilos na rede regular de ensino, cujo descumprimento enseja aplicação de medida por parte do Conselho Tutelar, que poderá admoestar a família faltosa ao cumprimento de suas responsabilidades ou, se a iniciativa se mostrar infrutífera, representar ao Poder Judiciário. Salienta-se que a penalidade nesta circunstância é de multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência (artigo 249). Ademais, o artigo 246 do Código Penal trata de situação congênere a esta, denominada "Abandono Intelectual": "Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar. Pena: detenção de quinze dias a um mês, ou multa". (BRASIL, 1940, não paginado).

Outras novidades introduzidas pelo ECA constam, por fim, nos artigos 56 e 58, que conferem obrigações à escola, respectivamente: a) o dever de encaminhar ao Conselho Tutelar as situações de: maus-tratos envolvendo seus alunos, reiteração de faltas injustificadas e evasão escolar, esgotados os recursos escolares, e elevados níveis de repetência; b) o dever de respeitar, durante o processo educacional, os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-lhes liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura.

Em suma, o ECA amplia o direito à educação no país e detalha ainda mais os encargos a serem exercidos pelo Estado, pela escola e pelos pais ou responsáveis para sua concretização. No mais, identificamos uma semelhança entre as sanções relativas à ameaça ou à violação deste direito e as cominadas para os demais até aqui analisados (vida e saúde, convivência familiar e comunitária, liberdade, respeito e dignidade): prisões e multa para pais e pessoas individualmente (profissionais escolares) e ações de responsabilidade para os mandatários do Poder Executivo pelo não oferecimento ou oferta irregular de alguns serviços.

A propósito, assinalamos anteriormente que estas ações de responsabilidade possibilitam, concomitantemente, a restituição de um direito por meio de intervenção judicial e a responsabilização do infrator (o ente estatal ou o agente público). Todavia, este instrumento tem se mostrado eficaz?

Em pesquisa intitulada "Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes", Silveira (2012) analisa 483 decisões, entre os anos de 1991 e 2008, envolvendo litígios sobre a educação. Deste montante, 284 tratavam do acesso às etapas e modalidades da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, educação profissional e educação especial); 36 sobre permanência na escola (violação às normas escolares, cancelamento de matrícula em curso de língua estrangeira, evasão escolar); 35 sobre recursos materiais (transporte, ações de reparação de danos, condições de funcionamento das escolas); e 11 sobre deveres dos pais ou responsáveis.

Segundo a autora, as ações relativas ao acesso ao ensino fundamental foram acolhidas "em primeira instância e confirmadas pelo TJ-SP em virtude da existência de vagas. Já a educação infantil teve seu reconhecimento como direito líquido e certo para as ações que requisitavam vagas individualmente ou para um número definido de crianças". (SILVEIRA, 2012, p. 362).

Sobre a qualidade do ensino Silveira (2012, p.364) aponta que a legislação ainda carece de uma "definição de regras [...] contendo determinações e competências entre os entes responsáveis para que possa ser juridicamente exequível". Acrescenta ainda que "as demandas que de certa maneira reivindicavam esse aspecto do direito foram escassas", sendo que as ações que buscavam construção de instalações educacionais adequadas e definição do número de alunos por sala de aula "não tiveram solução favorável no âmbito do Judiciário".

Silveira (2012, p.363) apresenta uma indagação proeminente: "o Judiciário, quando demandado, reconheceu que a administração pública tem se omitido na concretização dos direitos educacionais?" A esta questão adicionaríamos outra: alguém foi punido por violar os direitos assegurados à criança e ao adolescente? Não há menção a punições nos dados apresentados pela autora, nem aos mandatários governamentais, nem a pais ou responsável, no entanto, ela afirma que:

> Das decisões proferidas pelo TJ-SP, envolvendo direitos educacionais, pode-se inferir que em algumas demandas consolidou-se **uma jurisprudência favorável à exigibilidade por meio do Judiciário, determinando que o Executivo cumprisse com suas atribuições**. Em contrapartida, **persiste uma tendência,** ainda que minoritária no TJ-SP, **de recorrer ao argumento central da impossibilidade de o Judiciário intervir em atos que sejam da esfera exclusiva do Executivo,** tendência essa prevalente em demandas concentradas na deliberação política. (SILVEIRA, 2012, p. 363, destaque nosso).

Outro dado relevante coletado por Silveira (2012) diz respeito às tentativas dos chefes do Poder Executivo de justificar sua omissão e negligencia com o cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes com a alegação de falta de recursos, tendo em vista as determinações previstas na Constituição Federal de 1988[34] e no ECA[35] sobre aplicação orçamentária em educação e na área da infância e da juventude:

> [...] os municípios, como réus ou recorrentes das ações judiciais, alegaram que são obrigados a oferecer somente o ensino fundamental, que não possuem estrutura, pois operam no limite da capacidade, e que a ampliação do atendimento na educação infantil é **inviabilizada pelo problema orçamentário, não sendo possível ao Poder Judiciário interferir em atos do Poder Executivo.** (SILVEIRA, 2012, p.363, destaque nosso).

Por fim, Silveira (2012, p.363) observa um impacto positivo do ECA em "relação aos instrumentos jurídicos para a exigibilidade do direito à educação [...]", sobretudo por ter ampliado a atuação do Ministério Público "para a garantia dos direitos individuais indisponíveis, difusos e coletivos referentes à criança e ao adolescente, e os diferentes instrumentos processuais existentes (ação civil pública, mandado de segurança, ação coletiva)":

e) o direito à profissionalização e à proteção ao trabalho.

Os direitos à profissionalização e à proteção ao trabalho são minudenciados no Capítulo V do Título II do Estatuto, composto por dez artigos.

Estranhamente, o primeiro registro deste Capítulo é incongruente com a Constituição Federal de 1988. Afirma o artigo 60 do ECA que é proibido qualquer trabalho a adolescentes "menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz". Entretanto, o inciso XXXIII do artigo 7º da Carta Magna, alterado pela Emenda Constitucional nº 20, de 1988, estabelece a "proibição de qualquer trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz **a partir** de quatorze anos". (BRASIL, 1988. Não paginado, destaque nosso). Portanto, segundo a Constituição, nenhum

[34] A esse respeito o artigo 212 da CF88 determina: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino" (BRASIL, 1988. Não paginado).

[35] O artigo 4º, "d" do ECA prevê: "destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude". (BRASIL, 1990. Não paginado).

trabalho pode ser executado por pessoa com menos de 14 anos de idade, nem mesmo na condição de aprendiz, cuja habilitação, se dá a partir desta faixa etária. Obviamente, o texto constitucional prevalece sobre o disposto pelo Estatuto, mesmo assim, causa espanto esta redação obsoleta ainda não ter sido objeto de reforma.

Vale esclarecer que aprendiz é aquele que – de acordo com o artigo 428 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – estabelece com seu empregador um contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado. Neste acordo, o empregador assume o compromisso de assegurar formação técnico-profissional metódica ao aprendiz; formação esta que deverá ser compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico. O adolescente trabalhador, em contrapartida, executará com zelo e diligência as tarefas necessárias a esta formação. Ressalta-se que para a validade deste contrato de aprendizagem – que não poderá ultrapassar o período de dois anos, exceto quando se tratar de aprendiz portador de deficiência – são condições indispensáveis a anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social, bem como a matrícula e à frequência à escola.

Em seguida, o artigo 61 afirma que a proteção ao trabalho do aprendiz será regulada no país por legislação especial, que compreende, segundo Digiácomo e Digiácomo (2010), basicamente os artigos 402 a 441 da CLT.

O artigo 62, de cunho explicativo, define a "aprendizagem" como uma "formação técnico-profissional", caracterizada pelo parágrafo 4º do artigo 428 da CLT, como um conjunto de "atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho". (BRASIL, 1943. Não paginado).

Esta formação, afirma o artigo subsequente do ECA, obedecerá a três princípios: garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino regular; compatibilidade entre a atividade a ser realizada durante a aprendizagem e o desenvolvimento do adolescente e; ocorrer em horário especial, que conforme o artigo 432 da CLT, não deverá exceder seis horas diárias, sendo vedadas a prorrogação e a compensação de jornada. Este limite, contudo, pode ser estendido a oito horas diárias, desde que nelas sejam computadas as horas destinadas à aprendizagem teórica e que o aprendiz já tenha concluído o ensino fundamental.

O artigo 64, assim como o 60, revela-se caduco, já que prevê a concessão de bolsa de aprendizagem a adolescente de **até** quatorze anos de idade, prática vedada pelo aludido inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição que, como vimos, proibiu qualquer trabalho a menor de 14 anos.

Outro artigo inócuo que integra este Capítulo do ECA é o 68. Não por ter perdido a validade, como o 60 e o 64, mas por nunca ter entrado em vigor. Trata-se da possibilidade do adolescente aprendiz exercer "trabalho educativo", ou seja, a "atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevalecem sobre o aspecto produtivo". Esta modalidade jamais se efetivou, apontam Digiácomo e Digiácomo (2010), porque nunca foi devidamente regulamentada.

Os artigos 65 e 66, por outro lado, concedem prerrogativas relevantes ao aprendiz, respectivamente, direitos trabalhistas e previdenciários e, para os deficientes, trabalho protegido. Algumas passagens da Constituição Federal de 1988 indicam elementos que certamente fazem parte desta proteção: a proibição de qualquer discriminação no tocante ao salário e a critérios de admissão (art. 7º, inciso XXXI); a definição, em lei, de percentuais para a reserva de cargos e de empregos públicos para estas pessoas (art. 37, inciso VIII); o treinamento para o trabalho e a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação (227, §1º, inciso II). Ademais, o próprio artigo 69 do ECA inclui como norteadores à proteção do aprendiz o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e a adequação da capacitação profissional ao mercado de trabalho. Para segundo Digiácomo e Digiácomo (2010), a preocupação com a proteção do adolescente trabalhador constitui-se como algo essencial para o combate ao trabalho precoce e/ou inadequado, tendo em vista que:

> O adolescente não pode ser considerado um "adulto em miniatura". Estudos científicos demonstram que o trabalho precoce e inadequado é extremamente prejudicial à formação física e mental do adolescente, além de também prejudicar sua formação escolar e acarretar danos à sua saúde, tanto a curto quanto a médio/longo prazos. O adolescente é mais vulnerável a doenças profissionais e do trabalho, por não ter muitos de seus órgãos e defesas imunológicas completamente formados, havendo também maior risco de ser vítima de acidentes do trabalho, por diversos fatores biopsicológicos. (DIGIÁCOMO E DIGIÁCOMO, 2010, p.92).

Por último, o artigo 67 impede que o adolescente trabalhador (mesmo que em regime familiar de trabalho), o aprendiz, o aluno de escola técnica ou o assistido em entidade governamental ou não governamental, seja submetido a trabalho: a) noturno,

realizado entre as vinte e duas horas de um dia e às cinco horas do dia seguinte; b) perigoso, insalubre ou penoso; c) realizado em locais prejudiciais a sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social; d) realizado em horários e locais que não permitam a frequência à escola.

Conclui-se, assim, que neste Capítulo o ECA se destina, em grande medida, a reafirmar determinações da CLT. Além disso, mantém em seu texto passagens superadas pela Constituição Federal de 1988 e, principalmente, silencia em relação a recursos e às responsabilidades governamentais com estes direitos.

4.2 Os direitos individuais de adolescentes

Quatro artigos do Estatuto aludem a direitos individuais de adolescentes. Nestes, lhes são outorgadas diversas prerrogativas: a) não serem privados de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada do Poder Judiciário (art. 106); b) conhecer a identificação dos responsáveis por sua apreensão (art. 106, § único); c) ter seus direitos informados no ato da apreensão (art. 106, § único); d) ter seu local de apreensão imediatamente conhecido pela família e pelo Poder Judiciário (art. 107); e) ter considerada a hipótese de liberação imediata após a apreensão (art. 107, § único); f) que a internação, antes da sentença, não ultrapasse 45 dias (art. 108); g) que a decisão sobre a internação seja fundamentada, demonstre a necessidade imperiosa de tal medida e se baseie em indícios suficientes de autoria e materialidade (art. 108, § único); h) não ser compulsoriamente identificado pelos órgãos policiais, de proteção e judiciais, salvo para efeito de confrontação, havendo dúvida fundada (art. 109).

Outros direitos individuais são atribuídos a adolescente pelo Capítulo III do Título III da lei (“Das garantias Processuais”): a) o direito de não ser privado de sua liberdade sem o devido processo legal (art. 110); b) o direito de ter pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente (art. 111, I); c) o direito à igualdade na relação processual, podendo se confrontar com vítimas, testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa (art. 111, II; d) o direito de ser defendido tecnicamente por advogado (art. 111, III); e) o direito, se necessário, à assistência judiciária gratuita e integral (art. 111, IV); f) o direito de ser pessoalmente ouvido pela autoridade competente (art. 111, V); g) o direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento (art. 111, VI).

Para Digiácomo e Digiácomo (2010) estas disposições visam, por um lado, proporcionar ao adolescente o exercício de todos os direitos e garantias asseguradas pela Lei Processual Penal e pela Constituição Federal de 1988 aos adultos acusados da prática de crimes e, por outro, conferir-lhe um tratamento diferenciado daquele reservado aos imputáveis que, basicamente, tem como fulcro a mera imposição de pena:

> [...] **não é possível, lógica e legalmente, negar** ao adolescente acusado da prática de ato infracional **qualquer dos direitos e garantias** assegurados tanto pela Lei Processual Penal quanto pela Constituição Federal aos imputáveis acusados da prática de crimes. Vale mencionar, no entanto, que sem prejuízo da plena aplicabilidade das normas de cunho "garantista" previstas tanto no próprio ECA quanto na Constituição Federal, normativa internacional e mesmo no Código de Processo Penal, **o adolescente acusado da prática de ato infracional deve receber um tratamento DIFERENCIADO** daquele destinado a imputáveis, até porque o procedimento especial destinado à apuração de ato infracional praticado por adolescente, previsto nos art. 171 a 190, do ECA, é orientado por regras e princípios próprios do Direito da Criança e do Adolescente e pela Doutrina da Proteção Integral, visando, acima de tudo, **a proteção integral do adolescente, não se confundindo assim com o processo penal destinado a apurar crimes praticados por adultos, que se destina pura e simplesmente à punição** destes, na forma da Lei Penal. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.151, destaque nosso).

Portanto, os direitos e as garantias individuais asseguradas pelo ECA incidem exclusivamente sobre a prática de "ato infracional". Esta expressão, por sua vez, é explicada pelo artigo 103 da lei como a "conduta descrita como crime ou contravenção penal"; consequentemente, o adolescente que comete um delito é concebido, em termos legais, como um infrator e não como um criminoso ou um contraventor. Digiácomo e Digiácomo (2010, p. 149) advertem que esta distinção terminológica não constitui caso de eufemismo, devendo ser "encarada como uma norma especial do direito da criança e do adolescente, que com esta designação diferenciada procura enaltecer o caráter extrapenal da matéria, assim como do atendimento a ser prestado em especial ao adolescente em conflito com a lei".

Este tratamento diferenciado mostra-se, no nosso entendimento, imbricado com outros dois preceitos: a proteção integral – conceito que tratamos anteriormente – e a inimputabilidade, prevista pelo artigo 228 da Constituição Federal de 1988 (reproduzindo pelo artigo 104 do ECA). De acordo com o artigo 26 do Código Penal brasileiro, com redação dada pela Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984, inimputável é o indivíduo "isento de pena", mais precisamente, o "agente que por doença mental ou

desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, **inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento**". (BRASIL, 1940, não paginado, destaque nosso).

Destaca-se que para Digiácomo e Digiácomo (2010) a inimputabilidade para pessoa com menos de dezoito anos de idade pode ser considerada cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, uma vez que ela confere:

> [...] um "direito individual de natureza análoga" àqueles relacionados no art. 5º, da mesma Carta Magna. Desta forma, a teor do disposto no art. 60, §4º, da Constituição Federal, não é possível sequer deliberar sobre proposta de emenda à constituição. Assim sendo, tal dispositivo é insuscetível de alteração ou supressão, ainda que por emenda constitucional, preservando-se o direito de toda criança ou adolescente acusado da prática de infração penal não ser alvo de persecução criminal, estando sim sujeito à aplicação das disposições contidas no ECA. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.149, destaque nosso).

A propósito desta afirmação, cumpre-nos transcrever o parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição Federal que, à primeira vista, parece fundamentar de forma categórica o posicionamento dos autores:

> § 4º **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir**:
> I - a forma federativa de Estado;
> II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
> III - a separação dos Poderes;
> **IV - os direitos e garantias individuais.**
> § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (BRASIL, 1988, não paginado, destaque nosso).

Em resumo, a proposta em tela para o atendimento de adolescente a quem se atribua um ato infracional é completamente distinta das adotadas pelos códigos menoristas. Para estes a solução passava pela penalização do "menor", que envolvia sua institucionalização e a imposição de processos de regeneração moral, baseados, invariavelmente, na aplicação de castigos e no trabalho compulsório. Ao largo desta política, o ECA propõe oferecer ao adolescente infrator os mesmo direitos e garantias assegurados aos adultos e, ao mesmo tempo, protegê-los integralmente em lugar de penaliza-los. Contudo, esta propositura é coerente com a condição, intrínseca a adolescentes, de sujeitos em formação que possuem necessidades peculiares? Considerá-los inimputáveis, ou seja, pessoas que não possuem a capacidade de

compreender se algo é certo ou errado seria benéfico ao desenvolvimento destes indivíduos?

Ao refletir sobre estas questões deparamo-nos, de imediato, com a lembrança de eventos relativos ao Julgamento de Nuremberg (Tribunal Militar Internacional, composto pelos vencedores da Segunda Grande Guerra), iniciado em 1945, na Alemanha, com a abertura dos primeiros processos contra 24 dirigentes do Partido Nacional Socialista de Adolf Hitler.

Nesta ocasião, muitos oficiais, além de profissionais diversos que compuseram o governo nazista, buscaram minorar suas ações contra a humanidade com a versão de que estavam recebendo ordens e que, portanto, não eram diretamente responsáveis por seus atos. Um dos réus, Wilhelm Keitel, dissera em juízo que: "para um soldado, ordens são ordens". Outro, Wilhelm Funk, acrescentara ainda: "se sou considerado culpado por erro ou ignorância, então minha culpa é uma tragédia, não um crime" [36].

Este exemplo, ou seja, de pessoas que cometeram atos desumanos e ainda assim declararam-se não responsáveis por tais práticas, suscita uma reflexão que nos parece pertinente: para Adorno (1995), a educação possui uma função extremamente relevante: garantir que "Auschwitz", o assassínio planejado de milhares de pessoas, a barbárie, o horror, não se repita. O autor se refere, evidentemente, à infame instituição de extermínio criada e mantida pela Alemanha em território polonês durante a ocupação deste país entre os anos de 1940 e 1945, onde, estima-se, foram assassinados cerca de 1,5 milhão de seres humanos[37].

Para cumprir tal missão, Adorno (1995) considera que a educação precisaria eliminar as condições que geraram a barbárie: a identificação cega dos indivíduos com o coletivo; a indiferença em relação ao que acontece com o outro; os "pressupostos objetivos" (sociais e políticos); e a violência física. No que tange a esta última condição, o autor esclarece que embora a barbárie exista em toda parte em que há uma regressão à violência física primitiva (um impulso à destruição), ela não se reume a isto, uma vez que mesmo a violência física pode estar vinculada a objetivos racionais, como por exemplo: "quando os pais dão "uma palmada" na criança porque ela arrancou as asas de uma mosca". (ADORNO, 1995, p.167).

---

[36] Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/institucional/grandes-causas/o-tribunal-de-nuremberg>. Acesso em: 25 jun. 2008.

[37] Disponível em: <http://www.auschwitz.org.pl/new/index.ph-g?language=EM&try=stale&id=395>. Acesso em: 25 jun. 2008

Entretanto, avaliando ser "extremamente limitada a possibilidade de se alterar os pressupostos objetivos", Adorno (1995, p.121) afirma que as tentativas de se contrapor à "Auschwitz" devem ser impelidas necessariamente para o lado subjetivo. Assim, apoiando-se na "psicologia profunda", segundo a qual, "todo caráter, inclusive daqueles que mais tarde praticam crimes, forma-se na primeira infância", orienta sua proposta educacional por meio de dois eixos centrais: o desenvolvimento da autonomia, definida como o poder para a reflexão, para a autodeterminação e a para a não participação; e a busca por um "esclarecimento geral", que possa produzir um clima intelectual, cultural e social que impeça o reestabelecimento da barbárie: "portanto, um clima em que os motivos que conduziram ao horror se tornem de algum modo conscientes". (ADORNO, 1995, p.123).

Em tempo, Adorno (1995) afirma não relacionar a educação à moldagem de pessoas a partir do exterior, tampouco à mera transmissão de conhecimentos. Em sua visão, ela deve estar empenhada na produção de uma "consciência[38] verdadeira", com a finalidade de formar pessoas emancipadas, capazes de tomar decisões de forma independente; noutros termos, uma educação que busque retirar das pessoas uma autoinculpável menoridade, fazendo-os responsáveis pelas próprias ações. Por conseguinte, os seres humanos não poderiam atenuar sua responsabilidade face à barbárie alegando desconhecê-la, tampouco justificar um ato de violência com a alegação de que foram constrangidos por forças exteriores ou que eram incapazes de discernir sobre a correção de seus procedimentos.

Nesta perspectiva, tratar crianças e adolescentes como seres incapazes ou não responsáveis, especialmente perante circunstâncias que podem gerar a sensação de impunidade, seria danoso não apenas a estes próprios indivíduos, como à humanidade como um todo. No entanto, há vários elementos que indicam que este equívoco não foi cometido pelo ECA.

Ao conceber crianças e adolescentes como sujeitos detentores de direitos, e não como objetos de intervenções judiciais e governamentais, o Estatuto não apenas reconheceu que estes seres humanos – ainda que imaturos emocional e intelectualmente – possuem vontade e consciência, criou também mecanismos para que estes atributos sejam praticados na vida cotidiana. Várias passagens da lei explicitam este fato: a) o

[38] De acordo com o autor, a consciência é o pensar em relação à realidade e está associada à capacidade de fazer experiências intelectuais, ou seja, problematizar um determinado assunto e posicionar-se autonomamente frente a ele.

direito de ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários (art. 16, I); b) o direito de opinar e de se expressar (art. 16, II); c) o direito de possuir crença e de praticar culto religioso (art. 16, III); d) o direito de participar da vida familiar e comunitária (art. 16, V); e) o direito de participar da vida política (art. 16, VI); f) o direito de buscar refúgio, auxílio e orientação (art. 16, VII); o direito de ter preservadas sua imagem, identidade, autonomia, valores e ideias (art. 17), g) o direito de opinar para fins de reintegração familiar (art. 101); h) o direito de contestar critérios avaliativos da escola e recorrer às instâncias escolares superiores (art. 53, III); i) o direito de organizar e de participar de entidades estudantis (art. 53, IV); j) o direito de ter ciência do processo pedagógico de sua escola (art. 53, § único); k) o direito de participar da definição das propostas educacionais de sua escola (art. 53, § único).

Além disso, embora o Estatuto proíba que crianças e adolescentes sejam encarcerados como adultos, não há na lei qualquer dispositivo que possa ser interpretado no sentido de autorizar, minimizar ou ignorar o cometimento de atos de violência ou de crimes, ou seja, a impunidade e a não responsabilização não são conciliáveis com as disposições da lei.

Esta conclusão baseia-se na seguinte constatação: a prática de ato infracional acarreta diversas consequências para crianças e adolescentes. Para estes as medidas socioeducativas previstas no artigo 112, cuja aplicação fica a cargo do Poder Judiciário (artigo 146); e para as crianças as medidas de proteção dispostas pelo artigo 101, a serem aplicadas pelo Conselho Tutelar (artigo 136, I).

As medidas de proteção são as mesmas elencamos anteriormente: a) encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; b) orientação, apoio e acompanhamento temporários; c) matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; d) inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; e) requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; f) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; g) acolhimento institucional; h) inclusão em programa de acolhimento familiar; i) colocação em família substituta.

O Estatuto faz uma ressalva quanto ao acolhimento institucional, afirmando-o como medida provisória, excepcional e que não implica em privação de liberdade (artigo 101, § 1º). Ademais, com exceção de situações que demandam medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência, maus tratos ou abuso sexual, o

afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária (artigo 101, § 2º), o que significa que em casos de ato infracional praticados por criança o Conselho Tutelar aplicará, invariavelmente, apenas as medidas descritas nos itens "a" a "f".

Deste modo, observa-se que nenhuma das medidas do artigo 101 possui caráter punitivo. A intenção aqui é promover a proteção integral, a ser possibilita nestes casos por meio da disponibilização, pelo Estado, de serviços públicos em diversas áreas e na obrigatoriedade, por parte da criança e da família, de realizar os eventuais tratamentos e atendimentos.

Já o mencionado artigo 112 expõe as sete medidas socioeducativas destinadas a adolescente em conflito com a lei, cuja aplicação impõe à autoridade judiciária considerar sobre a capacidade do infrator em cumpri-las, as circunstâncias e a gravidade da ação, não sendo admitida, em nenhuma hipótese, a prestação de trabalho forçado; ressaltando-se que com exceção da advertência, todas as demais exigem provas suficientes da autoria e da materialidade da infração (artigo 114).

Quatro destas medidas não implicam na restrição ou na privação de liberdade, são elas: a) a advertência, ou seja, o ato de admoestação verbal, que deve ser reduzida a termo e assinada (artigo 115); b) a obrigação de reparar o dano, que envolve a restituição, o ressarcimento ou a compensação da vítima, desde que o adolescente infrator manifeste esta possibilidade (artigo 116); c) a prestação de serviços à comunidade, a serem exercidos gratuitamente por no máximo seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas, programas comunitários ou governamentais. No âmbito desta medida as tarefas atribuídas deverão ser adequadas à aptidão do adolescente, não ultrapassar oito horas semanais e, não prejudicar a frequência à escola e à (eventual) jornada normal de trabalho (artigo 117); d) qualquer uma das medidas de proteção, com exceção do acolhimento institucional, da inclusão em programa de acolhimento familiar e da colocação em família substituta.

Nota-se nestes itens um cunho educativo e protetivo, consubstanciado na realização de trabalhos comunitários e na imposição de atendimentos especializados diversos (como por exemplo, ser incluído em programa de tratamento a alcoólatras e toxicômanos) como sinais de desaprovação à conduta infratora, bem como uma preocupação com as vítimas de atos praticados por adolescentes, materializada pela adoção de reparações como forma de sanção.

As outras três medidas, que envolvem a restrição ou a privação de liberdade são: e) a liberdade assistida, que constitui uma espécie de supervisão, pelo prazo mínimo de seis meses, ao adolescente em conflito com lei (artigo 118). O supervisor (ou orientador) será uma "pessoa capacitada", que poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento, para executar os seguintes encargos: promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social; supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula; diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho; apresentar relatório do caso (artigo 119); f) a inserção em regime de semiliberdade, ou seja, o expediente que combina a internação com a realização de atividades externas (sendo a escolarização e a profissionalização compulsórias). Esta modalidade pode ser impetrada como medida inicial ou como forma de transição para o meio aberto, sem prazo determinado (artigo 120); g) a internação em estabelecimento educacional, que importa, pois, na privação de liberdade, que pode ser impetrada, porém, em apenas três hipóteses: de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa; de reiteração no cometimento de outras infrações graves; de descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta que, neste caso, não poderá ser superior a três meses. Salienta-se que a internação deverá se submeter aos princípios de brevidade, de excepcionalidade e de respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (artigo 121) e, em nenhuma circunstância, ser imposta se houver outra medida adequada (artigo 122). Embora não comporte prazo determinado (devendo ser reavaliada, de forma fundamentada, no máximo a cada três meses), não poderá ultrapassar o período de três anos. Findado este limite, o adolescente será liberado, colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida, sendo compulsoriamente libertado aos vinte e um anos de idade.

No que tange à internação propriamente dita, o ECA também apresenta disposições relevantes: a entidade designada para a medida deverá ser exclusiva para adolescentes, portanto, não poderá receber crianças e/ou adultos; ser em local distinto daquele destinado ao acolhimento institucional; obedecer à rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração; oferecer, obrigatoriamente, atividades pedagógicas. Uma vez privados de sua liberdade, os adolescentes gozarão de dezesseis direitos: a) entrevistar-se pessoalmente com o representante do Ministério Público; b) peticionar diretamente a qualquer autoridade; c) avistar-se reservadamente

com seu defensor; d) ser informado de sua situação processual, sempre que solicitada; e) ser tratado com respeito e dignidade; f) permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável; g) receber visitas, ao menos, semanalmente; h) corresponder-se com seus familiares e amigos; i) ter acesso aos objetos necessários à higiene e asseio pessoal; j) habitar alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade; k) receber escolarização e profissionalização; l) realizar atividades culturais, esportivas e de lazer; m) ter acesso aos meios de comunicação social; n) receber assistência religiosa, segundo a sua crença, e desde que assim o deseje; o) manter a posse de seus objetos pessoais e dispor de local seguro para guardá-los, recebendo comprovante daqueles porventura depositados em poder da entidade; p) receber, quando de sua desinternação, os documentos pessoais indispensáveis à vida em sociedade (artigo 124).

Portanto, mesmo as medidas que impõem limitações totais ou parciais ao direito de ir e vir mantêm um viés educativo e de proteção. Ainda assim, não deixam de guardar manifesta severidade, afinal, a privação de liberdade é a maior sanção prevista pela Constituição Federal de 1988, seja para adolescentes ou para adultos, haja vista que o inciso XLVII do artigo 5º da Carta Magna proíbe penas de morte, de caráter perpetuo, de trabalhos forçados, de banimento e cruéis.

Isto nos leva a concluir que a inimputabilidade, na perspectiva do ECA, em nada tem a ver com a impunidade e com a não responsabilização; constituindo-se, pois, como um mecanismo coerente com a finalidade social da lei (a proteção integral da criança e do adolescente) e com as exigências para o desenvolvimento pleno e sadio destes indivíduos. Aliás, a proibição de tratar adolescentes como criminosos adultos teria decorrido justamente da necessidade imperiosa de proteger estes indivíduos.

De acordo com uma matéria denominada “Crianças iam para a cadeia no Brasil até a década de 1920”, publicada pelo “Arquivo S”, do Senado Federal, as primeiras discussões no país acerca da inimputabilidade surgiram após um estarrecedor episódio envolvendo a prisão de um adolescente de 12 anos de idade. O caso em questão, ocorrido nos primeiros meses de 1926, refere-se a “Bernardino”, que trabalhava como engraxate no Rio de Janeiro e teria atirado tinta em um cliente que se recusara a pagar por seus serviços. Acionada a polícia, o infante fora preso numa cadeia destinada a adultos, permanecendo numa cela, durante quatro semanas, com cerca de vinte homens que o espancaram e o estupraram repetidas vezes. Posteriormente, Bernardino teria sido descartado nas ruas, onde foi encontrado por um policial e encaminhado à Santa Casa

de Misericórdia. Uma pequena reportagem divulgada pelo Jornal do Brasil em 27 de março de 1926 acrescenta alguns detalhes:

> O Juiz de Menores, Dr. Mello Mattos, vai prosseguindo nas investigações a respeito do nefasto crime de que foi vítima um menor, recolhido a um xadrez da Polícia Central, onde se achavam presos vários adultos desclassificados. O Comissário de Vigilância do Juiz, encarregado das diligencias, encontrou duas pessoas que conhecem a infeliz criança, e deram informações de sua [termo indecifrável] doméstica e seus precedentes, conseguindo também descobrir o guarda civil que achou o menor desfalecido numa rua do mercado e o conduziu à Santa Casa de Misericórdia. [...] o mesmo juiz está se esforçando para verificar o dia em que o menor foi recolhido ao xadrez, para depois, segundo o registro da carceragem da Polícia Central, tomar nota dos nomes dos presos que se achavam naquela data no xadrez, em que se deu o crime e mandar intima-los todos para acarea-los um por um com a desgraçada vítima[39]. (JORNAL DO BRASIL, 1926, p. XX).

Em conclusão, se a não responsabilização ou a impunidade podem contribuir para a deformação de pessoas que praticam o terror, ou que se omitem diante dele, parece certo também considerar que submeter seres humanos à barbárie tão pouco colaborará para eliminá-la. Nesse sentido, a inimputabilidade se apresenta como algo destinado a evitar que crianças e adolescente sejam barbarizados. No entanto, nos dias atuais, mesmo com a consagração deste preceito pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA, casos similares (ou piores) ao de Bernardino insistem em ocorrer.

Em 20 de novembro de 2007, o jornal "O Globo", em sua versão *online*, relatava o caso, amplamente divulgado pelos meios de comunicação, de uma menina de 15 anos de idade que ficou presa durante cerca de um mês numa cela com mais de vinte homens, no município de Abaetetuba, no interior do Pará. A matéria informava que "segundo o Conselho Tutelar do município e membros da comissão de direitos humanos da OAB do Pará, a menor, detida por furto, foi estuprada durante o tempo em que permaneceu na cadeia" [40].

[39] Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_04&pasra=ano%20192&pesq=Bernardino>. Acesso em: 26 fev. 2016.

[40] Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/jovem-e-presa-em-cela-com-20-homens-e-estuprada-no-para-aqf4t1vor5k6q8xjhvttpxu1a>. Acesso em: 26 fev. 2016.

4.2.1 A política do ECA para a concretização dos direitos de crianças e adolescentes

Apontamos nesta seção que a Constituição Federal de 1988 não define uma política universal para o atendimento aos direitos sociais assegurados a crianças e adolescentes. Para cada área existe uma proposta distinta, sendo que em algumas, a responsabilidade dos governos é indeterminada. Inferimos ainda que o modelo mais elaborado e com maior sintonia com o conceito de descentralização das políticas públicas, ou seja, com a ideia de democratização do Estado e de busca de maior justiça social, parece ser o que trata da educação que, em poucas palavras, socializa o poder decisório e delimita não apenas os recursos financeiros que a União, os Estados e os municípios devem aplicar para a concretização deste direito, mas também as ações e os serviços a serem prestados por cada esfera governamental.

Almejamos agora observar se o ECA insere algum avanço, no sentido de dirimir as fragilidades que imputamos à Carta Magna, no tocante à política de atendimento à infância e à adolescência.

O Estatuto dedica um título a esta questão, denominado justamente "Da política de atendimento". Preliminarmente, no entanto, causa certa surpresa constatar que esta passagem, que a princípio regula um assunto complexo e abrangente (responsabilidades governamentais, destinação de recursos financeiros e materiais, modelo de gestão etc.), possua apenas quatro artigos.

O primeiro deles, o oitenta e seis, define que a política de atendimento para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente realizar-se-á a partir de um "conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios". Esta dinâmica, segundo Digiácomo e Digiácomo (2010), seria desencadeada por um novo ator: os Conselhos de Direitos:

> "Articulação" é uma das palavras-chave da política de atendimento à criança e ao adolescente a ser implementada com base no ECA, na medida em que, para obtenção da almejada proteção integral aos direitos e interesses infanto-juvenis, **faz-se necessária uma ação conjunta – e coordenada –** tanto do Poder Público quanto da sociedade civil organizada e entidades que a representem. A coordenação de **tais ações e iniciativas**, bem como a construção de uma verdadeira "rede de proteção" aos direitos infanto-juvenis, é tarefa que cabe, **primordialmente, aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente**, cuja principal característica é a composição paritária entre governo e sociedade. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.102, destaque nosso).

O artigo ulterior, o 87, expõe as sete "linhas" sobre as quais as políticas de atendimento deverão se desenvolver: a) as políticas sociais básicas; b) as políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; c) os serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; d) o serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; e) a proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente; f) as políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; g) as campanhas de estímulo ao acolhimento sob a forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Para Digiácomo e Digiácomo (2010, p.103) este artigo visa "relacionar alguns dos aspectos a serem obrigatoriamente observados quando da elaboração da política de atendimento" pelos Conselhos de Direitos. Os autores observam nele, ainda, a intenção de evidenciar que o Poder Público possui o dever de planejar e implantar estratégias diversas, que abarquem, pois, desde as políticas sociais básicas – destinadas à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da privação e/ou da fragilização de vínculos afetivos dentre outras[41] – até as políticas de proteção especial – designadas a pessoas que se encontram em situação de risco pessoal e social em decorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil etc.[42].

No artigo 88 são definidas as sete diretrizes da política de atendimento para a infância e à adolescência. A primeira delas diz respeito à municipalização. Digiácomo e Digiácomo (2010, p.108, destaque nosso) relacionam esta diretriz ao deslocamento de serviços até então concentrados nas capitais e/ou nos grandes centros, para os locais de residência de crianças e adolescentes. Eles advertem, porém, que os municípios não

[41] Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/assistencia_basica>. Acesso em: 12 mar. 2106.
[42] Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/assistencia_especial>. Acesso em: 12 mar. 2106.

devem arcar sozinhos com o ônus da implantação de toda estrutura necessária ao oferecimento dos direitos assegurados, "pois, para tanto [deverão] **articular ações e programas com o Estado e a União"** e, se for o caso, "demandar judicialmente para exigir que estes lhes prestem a necessária contrapartida, tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro". Como fundamento a esta conclusão, os autores arrolam o inciso III do parágrafo único do artigo 100 do ECA (incluído em 2010, pela Lei 12.010):

> **Responsabilidade primária e solidária do poder público**: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é **de responsabilidade primária e solidária das três esferas de governo, sem prejuízo da municipalização** do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidade não governamentais. (BRASIL, 1990. Não paginado.).

Reafirmando o artigo 86, Digiácomo e Digiácomo (2010, p.108) indicam que a referida articulação das ações e dos programas ficaria a cargo do Conselho de Direitos municipal, órgão que propiciaria ao município discutir os próprios problemas e deficiências e, a partir daí, definir as estratégias para sua superação, podendo, para tanto, promover "a criação e/ou a adaptação dos órgãos e programas locais às necessidades específicas da infância e da adolescência".

A segunda diretriz, complementando a primeira, prevê a criação destes conselhos em âmbito municipal, estadual e nacional. Além disso, os definem como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, a serem compostos de forma paritária entre os respectivos governos e as organizações representativas da sociedade civil. De acordo com Digiácomo e Digiácomo (2010), a União, os Estados e os municípios devem criar e manter o Conselho de Direitos, que atuará junto à respectiva esfera de governo, sem qualquer relação hierarquia entre eles. Contudo, as resoluções proferidas pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), servirão de parâmetro para a atuação dos demais e, na falta de uma regulamentação própria, assumirá caráter normativo.

Grosso modo, estes organismos possuem a prerrogativa legal de deliberar, ou seja, definir, decidir, sobre as políticas de atendimento a serem adotadas em favor de crianças e adolescentes, o que inclui, vale repetir, a reorganização dos diversos órgãos, programas e serviços existentes, ou a criação destes. Um dado extremamente importante apontado por Digiácomo e Digiácomo (2010, p.108) consiste no fato de que uma

"deliberação do Conselho de Direitos vincula (obriga) o administrador, que não terá condições de discutir seu mérito, conveniência e oportunidade", tendo em vista que:

> [...] primeiramente, porque uma deliberação do Conselho de Direitos estará invariavelmente revestida do princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente [...] que, na forma do art. 4º, § único, do ECA, importa na preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas e na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção à criança e ao adolescente. Em segundo, é de se considerar que a administração pública já está devidamente representada pela ala governamental que integra o Conselho de Direitos, participando assim diretamente dos debates e da tomada de decisões pelo órgão. O Conselho de Direitos não é, de modo algum, um órgão "alienígena" à estrutura de poder do ente federado, mas sim a integra, detendo uma competência Executiva típica em relação às políticas públicas para a infância e adolescência a serem implementadas nos mais diversos setores da administração. Desta forma, havendo uma deliberação do Conselho de Direitos, ao "chefe" do Poder Executivo (que presumivelmente dela participou, através de seus representantes junto ao órgão), resta apenas a obrigação de cumprir com o que foi decidido, devendo para tanto adequar os órgãos, serviços e, é claro, o orçamento público. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.108).

Além do poder de deliberar sobre as políticas públicas, os conselhos detêm outras competências igualmente relevantes: a) fiscalizar o Poder Executivo quanto à efetiva implantação da política de atendimento, o que compreende a verificação sobre a adequação dos órgãos e programas aos princípios e diretrizes previstos pelo ECA; b) fiscalizar o Poder Executivo no tocante à existência de um orçamento público elaborado e executado com vistas à proteção integral de crianças e adolescentes; c) coligir dados sobre os casos de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, de modo a favorecer a correção de falhas estruturais e a articulação da rede de proteção, que "todo município deve criar e manter"; d) efetivar a democracia participativa, permitindo à sociedade civil, através das organizações representadas no Conselho, participar, efetivamente, e em igualdade de condições com o Executivo, da tomada das decisões acerca das políticas e programas destinados a crianças e adolescentes:

> Com a instituição dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, como órgãos deliberativos de políticas públicas em prol da população infanto-juvenil, de composição paritária entre governo e sociedade civil, se estabeleceu **uma nova forma de governar**, pela qual o "governante de ocasião" não mais recebe uma "carta branca" para agir livremente, mas sim terá de compartilhar COM O POVO o poder que lhe foi delegado PELO POVO, que ainda irá fiscalizar o exercício de sua administração, certificando-se do fiel cumprimento não apenas do princípio da prioridade absoluta à criança e ao

> adolescente, mas também de todos os demais princípios que regem a administração pública. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.110).

A terceira diretriz prevê a criação e a manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa. Estes, para Digiácomo e Digiácomo (2010, p.111), representam a "materialização da política de atendimento que os Conselhos de Direitos têm o dever de elaborar e o Poder Público tem o dever de implementar, com a mais absoluta prioridade". A julgar pelo exposto nestas três primeiras diretrizes, conclui-se que esta transposição do direito do plano formal (política) para o real (serviços), dar-se-á nos municípios; no entanto, ela contará com a efetiva cooperação financeira de Estados e da União, cabendo ao Conselho de Direitos articular toda esta engenharia.

A diretriz seguinte atribui aos respectivos Conselhos de Direitos a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais. Digiácomo e Digiácomo (2010) esclarecem que tais fundos serão criados por lei específica, que definirá suas fontes de receita e as formas de utilização que, em linhas gerais, obedecerá às prioridades e critérios definidos pelo respectivo conselho e, abrangerá a implantação e a eventual manutenção de programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias.

Os autores levantam uma ressalva sobre estes fundos: eles não devem eximir o Poder Público do dever de formular e executar as políticas para a área com recursos originários do "orçamento dos mais diversos setores da administração":

> A área da criança e do adolescente exige, de maneira expressa, a destinação privilegiada de recursos públicos provenientes logicamente do orçamento público, **sem o que a efetiva garantia dos direitos** afetos à população infanto-juvenil **continuará sendo uma mera promessa.** (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.112, destaque nosso).

Assim, os recursos captados pelos fundos constituem-se apenas como complementos às verbas públicas que devem ser prioritariamente destinadas pelos governos ao atendimento da infância e da adolescência, ou seja, eles não podem substituí-las em nenhuma hipótese. Ademais, uma vez captadas, as importâncias que compõem os fundos são consideradas públicas, devendo, por conseguinte, se sujeitar às normas que orientam a aplicação dos recursos públicos em geral, bem como as que tratam do controle pelos órgãos próprios de fiscalização (Tribunal de Contas, Ministério Público etc.).

A quinta diretriz prevê a integração operacional de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, da Segurança Pública e da Assistência Social, a fim de que atuem, preferencialmente, em um mesmo local, de forma a agilizar o atendimento inicial àqueles a quem se atribua autoria de ato infracional. Para Digiácomo e Digiácomo (2010, p.113), uma maior celeridade e eficácia podem ensejar uma melhor avaliação das causas da conduta infracional e contribuir para que sejam aplicadas as medidas socioeducativas que se mostrarem mais adequadas ao caso concreto. Os autores destacam ainda que esta diretriz coloca em relevo a "importância de uma ação articulada e intersetorial dos diversos órgãos encarregados do atendimento de adolescentes em conflito com a lei".

No mais, esta premissa, na nossa avaliação, se coaduna exemplarmente com a proposta do ECA de oferecer tratamento diferenciado aos indivíduos em conflito com a lei, uma vez que deixa claro que a infração praticada por adolescente não será apenas objeto do aparato repressivo do Estado, mas também de órgãos de defesa de direitos e assistenciais.

A penúltima diretriz – seguindo a mesma lógica da anterior, ou seja, que a articulação e a reunião de esforços de diversos poderes e organismos de Estado e governamentais podem produzir ações mais céleres, eficazes e adequadas – propõe a integração operacional de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, do Conselho Tutelar e dos aparatos encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, visando agilizar o atendimento de crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com o intuito de promover sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta.

A sétima diretriz remete à mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade na solução dos problemas que afetam a infância e a adolescência, isto é, na elaboração e no controle das políticas para a área. Este envolvimento, para Digiácomo e Digiácomo (2010, p.113), pode se concretizar por meio de inúmeras ações:

> [...] através de uma singela doação ao Fundo Especial da Infância e da Juventude, da participação nas reuniões dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, do acolhimento de crianças ou adolescentes sob a forma de guarda, do trabalho voluntário em entidades de atendimento, da participação nas audiências públicas para discussão das propostas de leis orçamentárias, cobrando o efetivo respeito ao

> princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente [...], porém deve ocorrer, preferencialmente, de forma organizada e articulada, através de um processo de conscientização e mobilização promovido e estimulado pelos Conselhos de Direitos [...]. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.113).

Por fim, o artigo 89, que encerra o capítulo dedicado à política de atendimento à infância e à adolescência, refere-se exclusivamente ao Conselho de Direitos, classificando, por um lado, a função de seus membros como de "interesse público relevante" e, por outro, vedando sua remuneração.

> Mesmo não sendo remunerados, os membros dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são considerados funcionários/agentes públicos para todos os fins e efeitos, inclusive penais, podendo ser responsabilizados tanto por sua ação quanto por sua omissão em cumprir seus deveres de ofício (com ênfase para formulação de uma verdadeira política de atendimento à criança e ao adolescente, voltada à sua proteção integral, nos moldes do previsto no ECA e na CF). (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.113).

Coligimos, pois, no que concerne à prestação das ações e dos serviços devidos à infância e à adolescência, que o ECA não enveredou pelo caminho do detalhamento e da atribuição direta e precisa de responsabilidades para a União, para os Estados e para os municípios. Seguindo os parâmetros da Constituição Federal de 1988, a lei optou pela generalidade, impondo igualmente a todos, o dever de concretizar os direitos previstos, com a ressalva de que os atendimentos diretos e especializados que estes demandam, devem ocorrer, impreterivelmente, nos municípios. Nesta perspectiva, os Conselhos de Direitos assumem um papel fundamental: definir os obstáculos a serem vencidos, as estratégias mais adequadas para este fim, bem como a parcela de contribuição dos entes federados neste processo, impulsionando, consequentemente, uma reunião articulada de esforços em benefícios de crianças e adolescentes. Eis, pois, a figura central das políticas para a infância e a adolescência no Brasil: o Conselho de Direitos.

4.2.1.1 Os instrumentos de exigibilidade administrativa e judicial de direitos

Observamos no ECA dois mecanismos destinados à exigibilidade de direitos: o Capítulo VII da lei (Da Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivo), que permite que direitos sejam demandados judicialmente; e o Conselho Tutelar, órgão que detém a atribuição de requerer diretos administrativamente e de

provocar intervenções judiciais em prol da infância e da adolescência. Analisamos as disposições acerca do primeiro instrumento no subitem 4.1.1.1.1, “c”, desta seção, que trata do direito à convivência familiar e comunitária; assim, passaremos agora ao exame sobre as determinações legais que dizem respeito ao Conselho Tutelar.

4.2.1.1.1 O Conselho Tutelar

De acordo com o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da própria Constituição. Já o artigo 204 da Carta Magna, em seu inciso II, prevê que a participação direta da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, dar-se-á por meio de organizações representativas. O ECA consagra duas destas organizações: os Conselhos de Direitos, que estudamos na subseção anterior, e o Conselho Tutelar.

Na terceira seção desta pesquisa consideramos que as autoridades destinadas a proteger a infância e a adolescência, sob a égide do menorismo, assemelhavam-se a uma espécie de polícia de crianças, dedicadas a fiscalizar ruas, bares, casas etc., investigar transgressões diversas envolvendo estes indivíduos, inclusive as de natureza moral, e punir menores pobres e infratores, especialmente com internação em instituições, a fim de regenerá-los. O Conselho Tutelar, no entanto, foi instituído, em tese, para romper frontalmente com esta lógica.

As definições sobre o Conselho Tutelar constam do Título V do ECA, que é integrado por cinco capítulos. O primeiro deles, com cinco artigos, expõe as disposições gerais sobre o órgão; o segundo, com dois artigos, elenca suas atribuições; o terceiro, com um único artigo, circunscreve sua competência de atuação; o quarto, com um artigo, estabelece a forma de escolha dos conselheiros; e o quinto, também com um artigo, indica os impedimentos e os requisitos para o exercício da função.

O Capítulo I é iniciado com o artigo 131, que qualifica o Conselho Tutelar como um organismo permanente, autônomo e não jurisdicional, que tem como missão precípua zelar pelo cumprimento dos direitos assegurados à infância e à adolescência:

> Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. (BRASIL, 1990, não paginado).

O qualificativo “permanente”, segundo Soares (2010), alude ao fato do órgão ser ininterrupto, duradouro e imprescindível, quer dizer:

> Não é acidental, temporário, eventual, mas essencial e indispensável ao organismo social. Comparando com o organismo humano, não há de ser como um dente que pode ser extraído e substituído, e sim como um cérebro, sem o qual não se sobrevive. (SOARES, 2010, p. 627).

Digiácomo e Digiácomo (2010) corroboram a ideia de que o Conselho Tutelar não pode sofrer processo de descontinuidade (por parte do Poder Executivo municipal), ou seja, uma vez instituído, não poderá ser extinto ou ter suas atividades suspensas. Acrescentam ainda que a partir de seu efetivo funcionamento, o órgão passa a integrar de forma definitiva o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente[43]:

> Caso o Poder Público Municipal, ao qual incumbe a manutenção do Conselho Tutelar, permita, por qualquer causa ou motivo, a interrupção das [suas] atividades [...], as atribuições a este inerentes retornarão à autoridade judiciária, devendo o Ministério Público (ou outro legitimado do art. 210, do ECA), tomar as medidas administrativas e judiciais necessárias à retomada de seu funcionamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade do administrador público que deu causa a esta situação. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.196).

Sobre a autonomia, faz-se necessário tecer alguns apontamentos. Lalende (1999, p.115) apresenta três definições sobre este vocábulo: a) etimologicamente, ele corresponde à capacidade, inerente a uma pessoa ou coletividade, de determinar as leis a que se submete; b) se refere ainda à liberdade moral, oposta, “por um lado, à escravidão dos impulsos, por outro à obediência sem crítica às regras de conduta sugeridas por uma autoridade exterior” e; c) sociologicamente, denota o poder de um “grupo, principalmente político, de se organizar e de se administrar ele mesmo, pelo menos sob certas condições e dentro de certos limites”.

Cattani (2000) afirma que autonomia não significa a negação absoluta do meio físico e sociocultural, mas a capacidade de tomar decisões enquanto ser ou grupo, o que exige árduos esforços, aumento de responsabilidades e engajamento permanente.

[43] Este sistema, em síntese, pode ser definido como articulação e uma integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da infância e da adolescência nos níveis federal, estadual, distrital e municipal. Na Seção 5 apresentamos dados mais detalhados a seu respeito.

O oposto de autonomia é a heteronomia, que reporta à lei ou comando externo: "condição de pessoa ou grupo que receba de um elemento que lhe é exterior, a lei que deve obedecer" (ANDRADE; LONGO; PASSOS, 2000), estando, por sua vez, associada à ideia de submissão, de avassalamento:

> [...] É esta servidão que os homens chamam heteronomia, e eles lhe opõem, com o nome de autonomia, a liberdade do homem que, pelo **esforço da sua própria reflexão**, dá a si mesmo **os seus princípios de ação**, o indivíduo autônomo não vive sem regras, mas apenas obedece às regras que ele escolheu depois de examiná-las. (LALENDE, 1999, p.115, destaque nosso).

Pode-se deduzir, no caso de um organismo administrativo como o Conselho Tutelar, que autonomia remete à faculdade de se governar por si mesmo, a partir da legislação vigente e de regras próprias, desde que estas não colidam com aquelas. Embora não possa ser confundida com soberania, autonomia está associada à ideia de independência para tomar as próprias decisões, sem a necessidade de submetê-las a outra autoridade. Mesmo assim, Digiácomo e Digiácomo (2010, p.197) enfatizam que as ações do Conselho Tutelar não são imunes à fiscalização por parte das entidades que integram o Sistema de Garantias de Direitos, estando, assim, "sujeitas ao controle de sua legalidade e adequação pelo Poder Judiciário, mediante provocação por parte de quem demonstre legítimo interesse ou do Ministério Público".

Este atributo se apresenta como essencial ao exercício das atribuições do Conselho Tutelar, que como veremos a seguir, envolvem não apenas a requisição administrativa de serviços públicos junto ao Poder Executivo e sua fiscalização, mas também a adoção de medidas judiciais contra esta instância. Em outras palavras, como o órgão poderia desenvolver tal relação com as prefeituras se fosse subordinado a elas?

A Resolução nº. 170, de 17 de março de 2014, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares, dedica um capítulo, composto por sete artigos, à autonomia do órgão e sua articulação com os demais organismos relacionados à garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Em linhas gerais, são apresentadas determinações que, numa primeira análise, visam assegurar, no plano prático, a autonomia do Conselho Tutelar: a) o artigo 30 afirma que o órgão, no exercício de suas atribuições, não se subordina ao Conselho de Direitos local; b) Os parágrafos 1º e 2º do artigo 30 estabelecem que na hipótese de atentado à autonomia do Conselho Tutelar, o mesmo deverá noticiar às autoridades

responsáveis para apuração da conduta do agente violador para conhecimento e adoção das medidas cabíveis, bem como ao Conselho de Direitos local e estadual; c) o artigo 25 prevê que o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Poder Legislativo ou o Poder Executivo local ou estadual, assim como quaisquer outras autoridades, não poderão criar outras atribuições para o Conselho Tutelar além das previstas pelo artigo 136 do ECA; d) o artigo 18 confere ao Conselho Tutelar o direito de elaborar e aprovar seu regimento interno. Este, no entanto, deverá observar as normas de conduta (deveres e proibições) e o regime disciplinar (que envolve penalidades administrativas e a cassação do mandato de conselheiro) definidos pela própria Resolução, e ser encaminhado ao Conselho de Direitos local para "apreciação, sendo-lhe facultado, o envio de propostas de alteração".

As normas de condutas estipulam treze deveres, presentes no artigo 40 da Resolução nº 170/2014, aos conselheiros tutelares, são eles: a) manter conduta pública e particular ilibada; b) zelar pelo prestígio da instituição; c) indicar os fundamentos de seus pronunciamentos administrativos, submetendo sua manifestação à deliberação do colegiado; d) obedecer aos prazos regimentais para suas manifestações e exercício das demais atribuições; e) comparecer às sessões deliberativas do Conselho Tutelar e do Conselho de Direitos local; f) desempenhar suas funções com zelo, presteza e dedicação; g) declarar-se suspeito[44] ou impedido[45] quando o caso concreto exigir; h) adotar, nos limites de suas atribuições, as medidas cabíveis em face de irregularidade no atendimento a crianças, adolescentes e famílias; i) tratar com urbanidade os interessados, testemunhas, funcionários e auxiliares do Conselho Tutelar e dos demais integrantes de órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente; j) residir no município; k) prestar as informações solicitadas pelas autoridades públicas e pelas pessoas que tenham legítimo interesse ou seus procuradores legalmente constituídos; l) identificar-se em suas manifestações funcionais; m) atender aos interessados, a qualquer momento, nos casos urgentes.

[44] De acordo com o parágrafo primeiro do artigo 42 da Resolução nº. 170, o membro do Conselho Tutelar poderá declarar suspeição por motivo de foro íntimo.

[45] Segundo o artigo 42 da Resolução nº. 170, o membro do Conselho Tutelar será declarado impedido de analisar o caso quando: I - a situação atendida envolver cônjuge, companheiro, ou parentes em linha reta colateral ou por afinidade, até o terceiro grau; II - for amigo íntimo ou inimigo capital de qualquer dos interessados; III - algum dos interessados for credor ou devedor do membro do Conselho Tutelar, de seu cônjuge, companheiro, ainda que em união homoafetiva, ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau; IV - tiver interesse na solução do caso em favor de um dos interessados.

As proibições são assentadas pelos artigos 22 e 41 da citada Resolução. Elas vedam aos conselheiros tutelares: a) o recebimento, a qualquer título e sob qualquer pretexto, de vantagem pessoal de qualquer natureza; b) o exercício de outra atividade no horário fixado na lei municipal ou distrital para o funcionamento do Conselho Tutelar; c) a utilização do Conselho Tutelar para o exercício de propaganda e atividade político-partidária; d) a ausência da sede do Conselho Tutelar durante o expediente, salvo quando em diligências ou por necessidade do serviço; e) a colocação de resistência injustificada ao andamento do serviço; f) a delegação, à pessoa que não seja membro do Conselho Tutelar, do desempenho da atribuição que seja de sua responsabilidade; g) a utilização da função para lograr proveito pessoal; h) o recebimento de comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; i) a atuação desidiosa; j) o exercício de quaisquer atividades que sejam incompatíveis com a função e com o horário de trabalho; k) o abuso de suas atribuições específicas; l) a não submissão ao colegiado das decisões individuais referentes à aplicação de medidas protetivas a crianças, adolescentes, pais ou responsáveis previstas nos artigos 101 e 129 do ECA; m) o descumprimento de seus deveres; n) a execução de serviços e programas de atendimento que devem ser requisitados aos órgãos encarregados da execução de políticas públicas.

Dentre estas proibições, seis parecem remeter a crimes previstos no Código Penal brasileiro: as descritas nos itens “a”, “g” e “h” ao crime de corrupção passiva (solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou, antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem); a contida no item “c” ao crime de peculato (apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio); a mencionada no item “k” a práticas de abuso de autoridade; e a disposta no item “n” ao crime de usurpação do exercício de função pública – ou também à contravenção relativa ao exercício irregular de profissão, conforme definição do artigo 47 do Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei de Contravenções Penais). Os demais itens se referem à organização interna do Conselho Tutelar, abarcando o descumprimento dos deveres mencionados anteriormente e a exigência de dedicação exclusiva ao órgão.

Portanto, os deveres e as proibições elencadas pelo CONANDA não inovam em matéria de legislação, tampouco representam intromissões à autonomia do Conselho Tutelar. Ao contrário, elas, na nossa visão, apenas se valem de normas vigentes para evidenciar elementos que devem nortear a atuação dos conselheiros tutelares, de modo que ela ocorra de maneira proba, ética, coerente e eficaz.

Em relação ao regime disciplinar, a Resolução nº 170 aponta três penalidades administrativas que podem ser aplicadas aos conselheiros tutelares: a) advertência; b) suspensão do exercício da função; c) destituição da função. As duas últimas serão impetradas nos casos de: descumprimento das atribuições conferidas pelo ECA ao Conselho Tutelar; cometimento de crimes que comprometam a idoneidade moral do conselheiro; prática de conduta incompatível com a confiança outorgada pela comunidade. Nestas circunstâncias e, de acordo com a gravidade da acusação, o conselheiro poderá ser afastado liminarmente até a conclusão da investigação (artigo 46), todavia, a imposição de penalidade será precedida de sindicância e de processo administrativo, que assegurará aos conselheiros a imparcialidade dos responsáveis pela apuração e o direito ao contraditório e à ampla defesa (artigo 47). Na hipótese de haver indícios da prática de crime, o Conselho de Direitos local ou, o órgão responsável pela apuração da infração administrativa, comunicará o fato ao Ministério Público para adoção das medidas legais (artigo 48).

Além disso, conforme o artigo 43, outras três hipóteses podem acarretar a cessação do mandato de conselheiro tutelar: renúncia; posse e exercício em outro cargo, emprego ou função pública ou privada remunerada; e, obviamente, falecimento.

Retomando o artigo 131 e a natureza do Conselho Tutelar, resta-nos tratar da não jurisdicionalidade. Este qualificativo limita a área de atuação do órgão à esfera administrativa, o que denota, entre outras coisas, que este aparato não integra o Poder Judiciário, não compartilha das funções dos juízes e não é punitivo, quer dizer, não aplica sanções a crianças e adolescentes nem a seus familiares ou responsáveis:

> [...] as funções exercidas são de natureza executiva, sem a atribuição (que é exclusiva do Poder Judiciário) de compor lides (conflito de interesses). Por isso, não cabe ao Conselho Tutelar **estabelecer qualquer sanção para forçar o cumprimento de suas decisões**. Se necessitar fazê-lo, terá que representar ao Poder Judiciário. (SOARES, 2010, p. 627, destaque nosso).

Este distanciamento entre o Poder Judiciário e o Conselho Tutelar, na análise de Digiácomo e Digiácomo (2010, p.197), remonta a uma das "ideias básicas" que inspiraram a criação do segundo: a "desjudicialização" do atendimento à criança e ao adolescente. Para os autores, o objetivo desta medida foi garantir a presença física do Conselho em todos os municípios brasileiros – coisa inviável para o Poder Judiciário, que é organizado em comarcas que abrangem, muitas vezes, diversos municípios – e proporcionar "maior agilidade e menos burocracia na aplicação de medidas e encaminhamentos para os programas e serviços públicos correspondentes".

Outro aspecto relevante presente no artigo 131 é a afirmação de que a autoridade do Conselho Tutelar emana da sociedade e não de um dos três poderes de Estado. Soares (2010, p.627) associa este dado com passagens constitucionais concatenadas à efetivação de uma democracia participativa em detrimento de uma "democracia meramente representativa".

O artigo 132 – alterado pela Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012 – por sua vez, assevera que em cada município e em cada região metropolitana do Distrito Federal, haverá no mínimo um Conselho Tutelar, como órgão integrante da administração pública local, e composto por cinco membros, a serem escolhidos pela população local para mandato de quatro anos, permitida uma recondução, mediante novo processo de escolha.

Esta passagem é complementada pela Resolução nº 170/2014 do CONANDA, que estabelece a "proporção mínima de um Conselho para cada 100 mil habitantes" (artigo 3º, § 1º) e afirma que o órgão deverá funcionar em "local de fácil acesso, preferencialmente já constituído como referência de atendimento à população" e oferecer "espaço físico e instalações que permitam o adequado desempenho das atribuições e competências dos conselheiros e o acolhimento digno ao público", de modo a evitar "prejuízos à imagem e à intimidade das crianças e adolescentes atendidos" (artigo 17). Este edifício deverá dispor, no mínimo, de uma placa indicativa e quatro salas: uma reservada para o atendimento e recepção ao público; uma para o atendimento dos casos; uma para os serviços administrativos; e outra para os conselheiros tutelares (artigo 16). Não há indicação numérica sobre os recursos materiais a serem disponibilizados ao órgão, no entanto, considerando o artigo 4º da Resolução nº 170, podemos concluir que serão garantidos ao Conselho Tutelar os seguintes insumos: mobiliário, água, luz, telefone fixo e móvel, *internet*, computador,

aparelho de fax e transporte adequado, permanente e exclusivo, além de equipe administrativa de apoio. (CONANDA, 2014. Não paginado).

O artigo 133 do Estatuto elenca três requisitos a serem exigidos para a candidatura a membro do Conselho Tutelar: a) reconhecida idoneidade moral; b) idade superior a vinte e um anos; c) residir no município. Soares (2010, p. 638) define a idoneidade moral como um "conjunto de qualidades que deve ter o cidadão que cumpre corretamente seus deveres, públicos e privados"; aponta que a idade superior a vinte e um anos coincide com a maioridade civil, mas não se confunde com ela, ou seja, aqueles que se tornam maiores de idade antes dos vinte e um anos por meio de emancipação ou casamento, por exemplo, não estão aptos para ingressar no Conselho Tutelar; e explica que residência não é a mesma coisa que domicílio, isto é, enquanto a primeira constitui o local onde de fato é a morada atual de uma pessoa, com ou sem intenção de aí permanecer, o segundo é o lugar onde a pessoa estabelece sua residência com ânimo definitivo:

> Se a pessoa tiver mais de uma residência onde alternadamente viva, ou vários centros de ocupações habituais, qualquer destes ou daquelas pode ser considerado domicílio. Não preencherá o requisito de residência no município quem ali exerça atividades habituais, mas não more com ânimo definitivo ou, pelo menos, alternadamente. (SOARES, 2010, p.639).

Esta exigência, para Digiácomo e Digiácomo (2010, p.200), objetiva garantir que o conselheiro tutelar "conheça e tenha contato permanente com a comunidade que irá servir, sendo também a esta acessível, sempre que se fizer necessário".

A Resolução nº 170/2014 acrescenta outros dois requisitos ao estipulado pelo ECA: a) experiência na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; b) comprovação de conclusão do ensino médio (artigo 12, parágrafos 1º e 2º). Eventualmente, caso haja previsão na legislação local, poderá ser aplicada prova eliminatória acerca dos direitos da criança e do adolescente. Esta avaliação seria formulada por comissão examinadora designada pelo Conselho de Direitos local (artigo 12,§ 3º).

Dois destes requisitos são elementares: morar no município e ser maior de idade. Outros dois se mostram pertinentes e necessários às demandas do trabalho a ser desenvolvido: experiência em atividades relacionadas à proteção da infância e da adolescência e a presunção de idoneidade moral. Provoca-nos dúvidas, porém, se a

escolaridade mínima exigida (ensino médio completo), é suficiente para o pleno exercício da função, que como veremos mais a frente, compreende práticas complexas.

O artigo 134 do ECA – também alterado pela Lei 12.696/2012 – assinala que o local onde funcionará o Conselho Tutelar, os dias e os horários de atendimento, bem como a remuneração de seus membros, serão deliberados em lei municipal ou distrital, que deverá compatibilizar ainda os seguintes direitos: a) cobertura previdenciária; b) gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de um terço do valor da remuneração mensal; c) licença maternidade; d) licença paternidade; e) gratificação natalina; f) a previsão de recursos para a formação continuada dos conselheiros. Vale repetir que a Resolução nº 170/2014 institui que o membro do Conselho Tutelar deverá se dedicar ao órgão de maneira exclusiva, sendo vedado o exercício concomitante com qualquer outra atividade profissional, pública ou privada. Quanto à remuneração, considera que ela deverá ser "proporcional à relevância e complexidade da atividade desenvolvida, e sua revisão far-se-á na forma estabelecida pela legislação local" (artigos 38 e 39).

O último artigo do Capítulo I é o 135, igualmente alterado pela Lei 12.696/12. Nele é previsto que o exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

O Capítulo II é inaugurado com o artigo 136, que apresenta as doze atribuições do Conselho Tutelar: a) atender crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas previstas no artigo 101, I a VII; b) atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no artigo 129, I a VII; c) promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; e representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; d) encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; e) encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; f) providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no artigo 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; g) expedir notificações; h) requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; i) assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; j) representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no artigo 220, § 3º, inciso II da Constituição Federal; k) representar ao Ministério Público para efeito das

ações de perda ou suspensão do poder familiar, depois de esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural; l) promover e incentivar, nas comunidades e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus tratos em crianças e adolescentes.

A primeira atribuição confere ao Conselho Tutelar o poder de atuar diretamente com crianças e adolescentes caso sejam verificadas as seguintes situações: a) sempre que um direito for ameaçado ou violado (por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; pela falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão da própria conduta); b) atos infracionais praticado por criança.

Nestas circunstâncias, caberá ao órgão aplicar as sete primeiras medidas de proteção estabelecidas pelo artigo 101, já citadas neste trabalho: I encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II orientação, apoio e acompanhamento temporários; III matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV inclusão em programa comunitário ou oficial de auxilio à família, à criança e ao adolescente; V requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII acolhimento institucional.

Alguns fatores relativos a estas medidas merecem destaque: a) elas demandam, quase sempre, a prestação de ações estatais. A terceira, por exemplo, pressupõe atendimento educacional; a quarta e a sétima indicam serviços de assistência social; enquanto a quinta e a sexta requerem tratamentos médicos. Apenas a primeira e a segunda, aparentemente, são realizáveis pelos próprios conselheiros; b) nenhuma delas possui caráter punitivo; c) somente uma concerne ao afastamento da criança ou do adolescente de sua família e a consequente colocação em instituição, a sétima. Neste tocante, cabem parênteses, mesmo correndo o risco de retomar alguns aspectos da análise proferida no subitem 4.1.1.1.1, “c”.

Diferentemente da legislação menorista, o ECA prevê alguns dispositivos destinados a evitar que a retirada de uma criança ou adolescente de sua família ocorra de maneira indevida ou precipitada. Três delas, a nosso juízo, são dignas de menção: em primeiro lugar, a falta ou a carência de recursos materiais não mais constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar (artigo 23); em segundo lugar, o acolhimento institucional é descrito como providência provisória e excepcional,

devendo ser utilizada como forma de transição para a reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (artigo 101, IX); em terceiro lugar, a lei determina que, sem prejuízo da adoção de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou de abuso sexual e da determinação de medida cautelar de afastamento do agressor da moradia comum nesses casos, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável o exercício do contraditório e da ampla defesa (101, IX). Depreende-se, assim, que o Conselho Tutelar recorrerá a este expediente – e que crianças e adolescentes apenas são apartados de seus familiares – unicamente em casos excepcionais e emergenciais.

Mesmo reconhecendo o evidente caráter protetivo desta e das demais medidas elencadas no artigo 101 do ECA, o fato de que elas constituem "intervenções de agentes públicos na vida de crianças, adolescentes e suas famílias" não deve ser ignorado (MELO, 2010, p. 439). Mais que isso, é necessário considerar sempre que esta interferência se justifica, exclusivamente, quando realmente existir situações de ameaça ou violação de direitos. Aliás, ainda que isto aconteça, a intercessão deverá ser norteada pelos doze princípios[46] incluídos no artigo 100 do Estatuto pela Lei nº 12.010 de 2009,

[46] São eles: I - condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal; II - proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares; III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das três esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais; IV - interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto; V - privacidade: a promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada; VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida; VII - intervenção mínima: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente; VIII - proporcionalidade e atualidade: a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada; IX - responsabilidade parental: a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente; X - prevalência da família: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isto não for possível, que promovam a sua integração em família substituta; XI - obrigatoriedade da informação: a criança e o adolescente, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, seus pais ou responsável devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se

conhecida como “Lei da Adoção” que, em suma, fortalecem a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos detentores de direitos (princípios 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 11 e 12); atribuem ao Estado a responsabilidade primária para a concretização dos direitos da infância e da adolescência (princípio 3); e estendem este dever à família, da qual só serão afastados em último caso e após esgotados todos os recursos (princípios 9 e 10).

Nesse sentido, o Conselho Tutelar, como órgão nomeadamente encarregado de proteger os direitos da infância e da adolescência, tem como missão central promover a permanência destes indivíduos com seus pais e familiares, com o mínimo possível de intervenção estatal. Por outro lado, isto requer condições dignas de existência, o que caberá à própria família e ao Estado proporcionar e garantir. Na hipótese disso não ocorrer, por ação ou omissão familiar ou estatal, o Conselho Tutelar deverá intervir.

A segunda atribuição do Conselho Tutelar concerne ao atendimento e ao aconselhamento de pais ou responsável, que serão realizados por meio da aplicação das sete primeiras medidas contidas no artigo 129 do ECA, também já citadas anteriormente: a) encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; b) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; c) encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; d) encaminhamento a cursos ou programas de orientação; e) obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; f) obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; g) advertência.

Evidencia-se que, com exceção da sétima medida, que remete a uma admoestação formal, as demais não sugerem práticas punitivas. As medidas de “a” a “d” pressupõem atendimentos nas áreas de saúde e assistência social para os próprios pais/responsável; enquanto a “e” e a “f” preveem o encaminhamento dos filhos a serviços educacionais, de saúde e de assistência social. Portanto, excetuando-se a advertência, todas as demais exigem prestações de ações públicas.

---

processa; XII - oitiva obrigatória e participação: a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 28 desta Lei .

Além disso, como aponta Melo (2010, p. 441), as medidas pertinentes aos pais e responsáveis são claramente consonantes às medidas de proteção destinadas a crianças e adolescentes, "devendo muitas vezes ser aplicadas conjuntamente porque medidas impostas a crianças e adolescentes demandam o cumprimento de outras, complementares, aos pais ou responsável". A título de exemplo, expomos esta complementaridade no Quadro XX.

Quadro 2 – Correlação entre as medidas aplicáveis a crianças e adolescentes e as relativas aos pais ou responsável.

Medidas aplicáveis à criança e ao adolescente		Medidas aplicáveis a pais ou responsável
Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental.	→	Obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar.
Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial.	→	Obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado.
Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.	→	Obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado.

Fonte: Adaptado do ECA (BRASIL, 1990).

A terceira atribuição do Conselho Tutelar é decorrente das duas primeiras. Ela adjudica ao órgão a capacidade de requisitar serviços públicos em diversas áreas (saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança), e de representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. Estes mecanismos (de requisitar e representar) oferecem condições para que as medidas de proteção e as pertinentes aos pais ou responsáveis possam ser efetivamente cumpridas, afinal, como determinar, por exemplo, que um adolescente frequente estabelecimento oficial de ensino e que sua família proceda à matrícula e ao acompanhamento de sua frequência e aproveitamento escolar, se a vaga na escola não for disponibilizada?

Por este prisma, Melo (2010, p. 440) ressalta que se a aplicação de medidas a crianças, adolescentes e suas famílias é algo excepcional, o mesmo não se aplica à prestação dos serviços públicos que elas requerem; quer dizer, os programas e as ações necessárias à efetivação das citadas medidas devem ser acessadas como direitos sociais, econômicos e culturais, logo, compete ao Estado oferecê-los de forma plena e satisfatória. Por conseguinte, se no exercício de suas funções o Conselho Tutelar averiguar que uma criança carece de tratamento psicológico, ele deverá requisitá-lo, obrigatoriamente, do Poder Executivo; se por acaso o serviço não for disponibilizado, não existir, ou seu oferecimento for irregular ou insatisfatório, o órgão recorrerá ao Poder Judiciário. Havendo providências nesta instância, é possível que os mandatários do Poder Executivo se vejam compelidos a oferecer os serviços solicitados ou melhora-los.

A quarta atribuição do Conselho Tutelar faz menção ao encaminhamento de infrações contra os direitos da criança ou adolescente ao Ministério Público, sejam elas administrativas, isto é, as que emanam de situações de não observância de determinações legais ou de não cumprimento de responsabilidades, por parte de pais ou responsáveis (artigos 248, 249), de servidores e órgãos de atendimento públicos (artigos 245, 246, 248A e 248B), e de estabelecimentos comerciais diversos (artigos 247, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257 e 258); ou penais, ou seja, os crimes em espécie previstos pela Seção II do Capítulo I do Título VII do Estatuto, denominado "Dos Crimes e das Infrações Administrativas", e por outras leis.

Ressalta-se, quanto às infrações administrativas, que segundo o artigo 194 do ECA, o Conselho Tutelar poderá representar diretamente ao Poder Judiciário, sem necessidade de recorrer, pois, ao Ministério Público:

> O procedimento para imposição de penalidade administrativa por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente terá início por representação do Ministério Público, ou do Conselho Tutelar, ou auto de infração elaborado por servidor efetivo ou voluntário credenciado, e assinado por duas testemunhas, se possível. (BRASIL, 1990, não paginado).

A quinta atribuição do Conselho Tutelar reporta ao encaminhamento à autoridade judiciária de casos de sua competência. Sobre esta atividade é importante atentar que, se por um lado, a criação do órgão tem a ver com a "desjudicialização" do atendimento aos direitos da criança e ao adolescente – o que significa dizer que ele não necessita de aval da autoridade judiciária para agir –, por outro, há situações de ameaça

ou violação de direitos, cujo remédio, extrapola o âmbito de suas atribuições, como por exemplo, não poder aplicar as medidas previstas nos incisos VIII (inclusão em programa de acolhimento familiar) e IX (colocação em família substituta) do artigo 101 do ECA, tampouco as que constam dos incisos VIII (perda da guarda), IX (destituição da tutela) e X (suspensão ou destituição do poder familiar) do artigo 129 da mesma lei. Assim, nestes e em outros casos, o Conselho Tutelar deverá acionar a autoridade judiciária. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.207).

A sexta atribuição impõe ao Conselho Tutelar providenciar medidas estabelecidas pelo Poder Judiciário (dentre as seis primeiras do artigo 101) para o adolescente autor de ato infracional. Digiácomo e Digiácomo (2010, p.207) fazem um esclarecimento considerável a este respeito: o Conselho Tutelar não irá executar diretamente medida aplicada pela autoridade judiciária, "até porque o órgão não é a esta subordinado e também não é, ele próprio, um programa de atendimento"; ele apenas deverá prover o encaminhamento do adolescente ao programa correspondente, "podendo para tanto (caso o atendimento não ocorra de forma espontânea e imediata), [utilizar] de seu poder-dever que lhe confere o artigo 136, inciso III, alínea "a", do ECA, requisitar o serviço público respectivo".

A sétima atribuição do Conselho Tutelar lhe permite expedir notificações, "termo genérico, do qual a "intimação" é uma espécie", ou seja, a autorização para convocar pessoas ao "órgão para serem ouvidas e prestarem os esclarecimentos que se fizerem necessários". Já a oitava atribuição habilita o Conselho Tutelar a requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente. Na verdade, apenas as segundas-vias destes documentos, uma vez que a determinação da lavratura dos mesmos, segundo o artigo 102 do ECA, cabe ao Poder Judiciário. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.207).

A nona atribuição confia ao Conselho Tutelar uma função não apenas relevante como complexa, que lhe permite participar da definição de políticas públicas. Trata-se da possibilidade de assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do Adolescente.

Como órgão que requisita os serviços públicos e que, portanto, deve conhecê-los detalhadamente, em suas potencialidades e fragilidades, o Conselho Tutelar certamente dispõe de uma visão abrangente sobre a área da infância e adolescência e poderá identificar precariedades e insuficiências a serem sanadas. No entanto, sem a previsão

dos interesses de crianças e adolescentes durante o processo de elaboração das leis orçamentárias, dificilmente haverá a adequação, o melhoramento ou a criação de ações em seu benefício. Eis, pois, o quão central é esta atribuição.

> Caso os programas não existam ou sejam insuficientes ou irregulares, e em nome do princípio da responsabilidade primária e solidária do Poder Público e da intervenção precoce e mínima, os Conselhos Tutelares devem instar o Executivo a elaborar proposta orçamentária condizente [...].(MELO, 2010, p. 440).

A décima atribuição admite que o Conselho Tutelar represente ao Poder Judiciário contra o desrespeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família por parte de programas de rádio ou de televisão, bem como contra propagandas de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. (conforme artigos 220, § 3º, inciso II e 221 da Constituição Federal).

A décima primeira atribuição autoriza o Conselho Tutelar a representar ao Ministério Público para fins de perda ou de suspensão do poder familiar. Em outros termos, o órgão poderá solicitar, caso julgue necessário, que uma criança ou adolescente sejam afastados provisória ou definitivamente de seus familiares. Para Digiácomo e Digiácomo (2010, p.207), esta providência é cabível somente depois de exauridas todas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente com sua família, isto é, após "esgotadas as tentativas de orientação, apoio e resgate sociofamiliar, que deve ser a preocupação primeira do Conselho Tutelar, em nome da preservação do direito à convivência familiar".

Finalmente, a décima segunda atribuição do Conselho Tutelar, incorporada ao ECA pela Lei nº 13.046, de 2014, destina-lhe à promoção e ao incentivo de ações de divulgação e de treinamento para a identificação de sintomas de maus tratos em crianças e adolescentes, especialmente junto à comunidade e a grupos profissionais (professores, servidores da área de saúde etc.). Nota-se, assim, que o órgão possui também um caráter educativo e preventivo.

Para encerramos o rol de atribuições do Conselho Tutelar, resta citar que outros dois artigos do ECA, posicionados em outras partes da lei, também definem funções – de caráter fiscalizador – para o órgão: a) o artigo 95, que atribui ao Conselho a fiscalização sobre as ações de entidades governamentais e não governamentais que desenvolvem serviços relativos a diversos regimes de atendimento (de orientação e apoio sócio-familiar, de apoio socioeducativo em meio aberto, de acolhimento institucional, de prestação de serviços à comunidade, de liberdade assistida, de

semiliberdade e de internação); b) o artigo 191, que afirma que o Conselho poderá iniciar, via representação judicial, procedimento para apuração de irregularidade em entidade governamental e não governamental.

No mais, o Capítulo II é concluído com o artigo 137, segundo o qual, as decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária, a pedido de quem tenha legítimo interesse. Este dispositivo reafirma, simultaneamente, a autonomia do Conselho Tutelar para proferir deliberações, a vinculação de cumprimento que estas acarretam ao Poder Executivo e a outros destinatários de medidas do órgão, e o fato de que elas são passíveis de serem analisadas e reformadas pelo Poder Judiciário:

> As decisões do Conselho Tutelar, desde que proferidas de forma colegiada e no âmbito de suas atribuições, têm eficácia imediata, independentemente de "ratificação" ou "referendo" pela autoridade judiciária. Na verdade, é o destinatário da decisão, e da eventual determinação nela contida [...], seja o particular ou o próprio Poder Público que, se com ela não concordar, terá de recorrer ao Poder Judiciário para pedir sua revisão [...]. Importante ressaltar que a possibilidade de revisão judicial da decisão tomada pelo Conselho Tutelar não importa na "diminuição" da importância e/ou dos poderes-deveres a estes conferidos, muito menos traduz a existência de alguma "relação de subordinação" entre o órgão e a autoridade judiciária [...]. Uma vez instruído o procedimento, a autoridade judiciária poderá, a seu término, substituir a medida aplicada pelo CT, por outra, que se mostre mais adequada (cf. art. 99, do ECA). Enquanto não for revista pela autoridade judiciária, a decisão do Conselho Tutelar tem eficácia plena e deve ser imediatamente cumprida por seu destinatário, sob pena, como mencionado, da prática da infração administrativa do art. 249, do ECA e mesmo do crime de desobediência tipificado no art. 330, do CP. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p.210-211).

O único artigo do Capítulo III, o cento e trinta e oito, referindo-se ao artigo 147 do ECA, consagra critérios de competência territorial para a atuação do Conselho Tutelar. Esta se dará, em primeiro lugar, pelo domicílio dos pais ou responsável e, em segundo lugar, pelo local onde se encontre a criança ou adolescente, à falta dos pais ou responsável. Depreende-se, pois, que uma criança domiciliada em Ribeirão Preto, cujos direitos forem ameaçados ou violados, será atendida pelo Conselho deste município; se nele houver mais de um Conselho, a competência será daquele que cobre a área que abrange o domicílio dos pais ou responsável desta criança. No entanto, se uma criança domiciliada em Ribeirão Preto estiver em Sorocaba e sofrer alguma ameaça ou violação de direito, o Conselho deste município adotará as medidas cabíveis, até que ocorra seu retorno à cidade de domicílio e o respectivo Conselho passe a acompanhar o caso.

O artigo 139, do Capítulo IV, aborda aspectos concatenados ao processo de escolha dos conselheiros tutelares, que será regulamentado em lei municipal, desencadeado sob a responsabilidade do Conselho de Direitos local e fiscalizado pelo Ministério Público. Acréscimos introduzidos neste artigo em 2012, pela Lei 12.696, estabelecem que: a) a eleição para o Conselho Tutelar ocorrerá sempre (a partir de 2015) em data unificada em todo o território nacional, a cada 4 anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial; b) a posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao ano do pleito; c) é vedado ao candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor.

A Resolução CONANDA nº 170/2014 prevê outras diretrizes a serem observadas pelos municípios ao regulamentarem o processo de escolha dos conselheiros tutelares, dentre as quais destacamos: a) eleição mediante sufrágio universal e direto, pelo voto facultativo e secreto dos eleitores da respectiva localidade; b) candidatura individual, não sendo admitida a composição de chapas (artigo 5º). Os cinco candidatos mais votados serão nomeados conselheiros tutelares titulares e os demais suplentes, em ordem decrescente de votação. Destaca-se que o artigo 14 da citada Resolução impede de servir no mesmo Conselho Tutelar os cônjuges, os companheiros, ainda que em união homoafetiva, ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau. Esta redação é mais abrangente do que o texto do artigo 140 do ECA – o único do Titulo V –, que impede de servir no mesmo Conselho "marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado".

Inegavelmente o sufrágio universal confere um caráter democrático ao processo eleitoral e reforça a condição, intrínseca ao Conselho Tutelar, de representante da sociedade. Todavia, este modo de provimento não trará consigo as mazelas do jogo eleitoral que impera hoje no país[47], permeado, grosso modo, pelo clientelismo, pelo assistencialismo, pela promiscuidade econômica entre candidatos, partidos políticos e

[47] Como exemplo, podemos citar um caso ocorrido no interior do Estado de São Paulo. Segundo os autos, "farta prova" confirmou que uma candidata à recondução transportou eleitores até o local de votação, fez uso do cargo para promoção de campanha política, utilizou o prédio do Conselho Tutelar para recebimento de cabos eleitorais, fez uso de veículos e telefones do órgão e até desviou cestas básicas. Já após ter sido reeleita, passou a utilizar do cargo para promover sua candidatura a vereadora municipal: realizava reuniões com cabos eleitorais, em horário de expediente, no prédio do Conselho; utilizava-se do veículo e telefones do órgão em sua campanha; e se apropriava de cestas básicas encaminhadas ao Conselho, para entregar a seus eleitores, em troca de pedidos de votos. (Apelação nº 0002782-80.2008.8.26.0654).

empresas privadas e pela primazia dos interesses partidários em detrimento das necessidades públicas? Em resumo, esta forma de escolha é condizente às atribuições a serem exercidas pelo conselheiro tutelar? Talvez esta questão possa ser respondida em médio prazo, assim que este formato se consolidar em todo país.

Com base na análise realizada, parece-nos admissível caracterizar o Conselho Tutelar como um aparato administrativo perene, que é circunscrito ao município e deve atuar, notadamente, em favor da municipalização do atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. Trata-se de um órgão que é independente em suas decisões, embora estas não sejam soberanas, comprometido com a sociedade e não punitivo. Sua finalidade essencial é proteger/defender os direitos assegurados a crianças e adolescentes, fazendo-o, no entanto, não por meio da prestação de serviços específicos e especializados, mas pela requisição, proposição e fiscalização destes. Neste quesito, o Conselho Tutelar tem a ver com as ideias – oriundas da desjudicialização – de agilidade, celeridade, presteza e eficiência; afinal, a infância e a adolescência são períodos breves da vida humana que, uma vez findados, são impossíveis de serem revividos, razão pela qual, precisam ser priorizados e resguardados de maneira imediata, urgente e inadiável.

Vê-se que é neste sentido que deve ser entendido o termo "tutelar" – que, não raro, é utilizado também como sinônimo de responsabilidade que exerce controle, que profere intervenções, aludindo a indivíduo ou órgão que assume o poder de tomar decisões por outrem. Assim, vislumbramos no Conselho Tutelar uma tripla natureza: protetiva, educativa e fiscalizadora. Desnecessário apontar que no Brasil jamais existiu uma instituição com essas características na área da infância e adolescência.

Seria ingenuidade não considerar que a atuação cotidiana do Conselho Tutelar pode não fazer jus aos preceitos que examinamos. Invariavelmente, o pretendido no plano formal e o executado no plano real não coincidem e, às vezes, podem se mostrar contraditórios e até mesmo inconciliáveis. Deste modo, convém ressaltar que a análise que empreendemos foi de caráter documental e almejou compreender as disposições legais referentes a este órgão. Não temos, portanto, a pretensão de generalizar os apontamentos efetuados às ações concretas do Conselho Tutelar.

Ademais, ficou-nos evidente que as atribuições designadas ao Conselho Tutelar denotam práticas complexas: o contato direito – ainda que não especializado – com crianças, adolescentes e suas famílias; a requisição de serviços junto ao Poder Executivo; a relação com instâncias extremamente técnicas, burocráticas e formais, como o Poder Judiciário e o Ministério Público; a socialização de informações e a

realização de capacitações; e o assessoramento ao Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Sem dúvida, elas pressupõem um aprofundado conhecimento jurídico acerca dos direitos assegurados, das medidas aplicáveis, dos procedimentos a serem adotados, das formas e dos ritos próprios da tramitação processual judiciária, bem como sobre índices demográficos, políticos e sociais, questões orçamentárias e financeiras dentre outros.

Isto posto, a questão que nos surge é: o Poder Executivo municipal tem interesse em fortalecer o Conselho Tutelar e oferecer condições para seu pleno funcionamento, tendo em vista que se o órgão cumprir adequadamente suas funções imporá à prefeitura, com frequência, enfretamentos administrativos, políticos e judiciais?

Para tentar responder esta questão recorreremos ao Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares (CNCT), documento publicado em 2013 pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), que apresenta os resultados de pesquisa realizada com os 5.916 Conselhos Tutelares constituídos no país até outubro de 2012.

Considerando haver no país uma ausência de informações detalhadas e abrangentes sobre o Conselho Tutelar e que os dados disponíveis eram limitados, fragmentados e desprovidos de sistematização, o CNCT objetivou, em linhas gerais: a) mapear e quantificar os Conselhos Tutelares existentes no território nacional; b) cadastrar todos os Conselhos Tutelares, registrando informações de contato (endereço, telefone, e-mail, horário de funcionamento, etc.); c) avaliar a infraestrutura e a consolidação institucional dos Conselhos; d) identificar os municípios que não têm Conselho Tutelar. (SDH, 2013, p.9).

Portanto, a pesquisa – executada entre os meses de abril e outubro de 2012, por meio de ligações telefônicas a Conselhos Tutelares efetuadas pelo DISQUE 100 e pela SDH –, limitou-se ao levantamento de informações de cunho quantitativo sobre as questões mais básicas de funcionamento do órgão, negligenciando temas como os requisitos que vêm sendo exigidos em legislação municipal para o provimento da função de conselheiro tutelar; o formato dos processos de escolha; a efetiva autonomia do Conselho Tutelar; as ações desenvolvidas para a proteção de direitos; os resultados obtidos por meio das requisições administrativas e das representações judiciais etc. Ainda assim, o trabalho oferece subsídios interessantes para uma visão geral sobre a presença do Conselho Tutelar no país, dentre os quais destacamos: a) existem no Brasil

5.916 Conselhos Tutelares, espalhados por todos os Estados da federação; b) os Estados que mais possuem municípios são justamente os que mais abrigam o órgão, na ordem, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia e Paraná; c) dos 5.565 municípios brasileiros, 277 têm menos Conselhos do que o recomendado, ou seja, a proporção mínima de um Conselho para cada 100 mil habitantes, estabelecida pela Resolução nº 170 do CONANDA, ainda não foi concretizada; d) vinte e dois municípios, de dez Estados diferentes, não dispõem de Conselho Tutelar; d) dentre os vinte e sete Estados brasileiros, 25 têm em média um Conselho Tutelar por município; um Estado tem menos de um Conselho por município (Piauí); e apenas o Distrito Federal tem mais de um Conselho por município (33). Detalhamos estas informações na Tabela 1:

Tabela 1 – Número de Conselhos Tutelares por municípios brasileiros.

Estado	Número de Municípios	Número CT	Municípios sem CT	Média de CT por municípios
Acre	22	23	0	1,04
Alagoas	102	108	0	1,05
Amapá	16	16	01	1
Amazonas	62	81	0	1,3
Bahia	417	437	01	1,04
Ceará	184	190	0	1,03
Distrito Federal	1	33	0	33
Espírito Santo	78	90	0	1,1
Goiás	246	255	01	1,03
Maranhão	217	217	07	1
Mato Grosso	141	149	0	1,05
Mato Grosso do Sul	78	80	0	1,02
Minas Gerais	853	880	04	1,03
Pará	143	154	0	1,07
Paraíba	223	233	0	1,04
Paraná	399	413	0	1,03
Pernambuco	185	208	0	1,1
Piauí	224	223	03	- 1
Rio de Janeiro	92	123	0	1,3
Rio Grande do Norte	167	169	02	1,01
Rio Grande do Sul	496	515	01	1,03
Rondônia	52	56	0	1,07
Roraima	15	15	0	1
Santa Catarina	293	298	0	1,01
São Paulo	645	722	02	1,1
Sergipe	75	86	0	1,1
Tocantins	139	142	0	1,02

Fonte: Adaptado do Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares (SDH, 2013).

O Cadastro disponibiliza também dados sobre a infraestrutura dos Conselhos Tutelares: a) apenas 59% dos órgãos espalhados pelo país possuem sede de uso exclusivo, enquanto 39% têm uma ou mais salas de uso exclusivo e 2% não tem nem mesmo uma sala exclusiva. Assim, inúmeros Conselhos Tutelares não dispõem das instalações físicas adequadas para assegurar a privacidade no atendimento, que com frequência, envolve questões sensíveis; b) somente 56% dos Conselhos contam com veículo motorizado; c) 60% dos Conselhos atuam sem pessoal de apoio (profissionais de pedagogia, psicologia, direito etc.), o que pode acarretar prejuízos de qualidade e de agilidade ao trabalho executado; d) 25% dos Conselhos Tutelares não têm telefone fixo e 37% telefone móvel, instrumento necessário para a estruturação do plantão tutelar, tido como elemento imprescindível na garantia dos direitos da criança e do adolescente; e) 5% dos Conselhos funcionam sem computadores, 14% sem impressoras e 20% sem acesso à *internet*.

Destarte, o Cadastro indica que a quantidade e a capilaridade de Conselhos Tutelares em funcionamento no país, bem como a estrutura mínima necessária ao trabalho do dia-a-dia, ainda não correspondem ao previsto pela legislação. Isto pode indicar que o importante papel do órgão para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes tem sido desenvolvido a partir de condições precárias.

Estes dados, somados ao próprio caráter preliminar do Cadastro, que não compilou informações mais elaboradas sobre outros aspectos referentes ao órgão, sugerem que após mais de duas décadas de promulgação do ECA, o Conselho Tutelar ainda se encontra em processo de instalação e de consolidação no país. De qualquer forma, eles nos colocam uma equação preocupante: por um lado, o Conselho Tutelar possui uma função relevante (proteger direitos de crianças e adolescentes) e exerce atribuições complexas (aplicar medidas a crianças, adolescentes e suas famílias; requisitar, fiscalizar e propor serviços públicos; atuar junto ao Poder Judiciário etc.), mas por outro, sua abrangência ainda é parcial e sua estrutura de funcionamento é insuficiente.

4.3 Algumas inferências sobre o ECA

Ao iniciarmos esta seção tínhamos como objetivo analisar as concepções e os dispositivos consagrados pelo ECA, com o intuito de responder se a lei apresenta rupturas, e quais são elas, face à legislação menorista. Ao longo do trabalho

acrescentamos outro questionamento: considerando que a Constituição Federal de 1988 não determina com exatidão a responsabilidade e a contribuição a ser prestada pela União, pelos Estados e pelos municípios para a concretização dos direitos assegurados à infância e à adolescência, indagamos se o ECA contribuiria para dirimir esta fragilidade.

Os dados recolhidos indicaram, em primeiro lugar, que o Estatuto consagra inúmeros tópicos de ruptura com a política de vigilância, disciplinamento e penalização dos antigos códigos de menores brasileiros, conforme apontamos no Quadro 3. Quatro destes pontos, na nossa ótica, se sobressaem: a) a afirmação da criança e do adolescente como sujeitos peculiares, em processo de formação, que possuem diversos direitos. Neste quesito, inclusive, visivelmente o ECA amplia as conquistas alcançadas pela Carta Magna; b) o dever, atribuído primariamente ao Estado, mas também à família e à sociedade, de efetivar, com absoluta prioridade, os direitos consagrados a crianças e adolescentes; c) o estabelecimento de instrumentos de exigibilidade, judicial e administrativa, de direitos (ação mandamental e o Conselho Tutelar); d) a instituição de mecanismos de participação e de controle social (Conselho de Direitos e Conselho Tutelar), por meio dos quais, é possibilitado à sociedade interferir na elaboração, na execução e na avaliação das políticas públicas.

Dentre estes elementos, um nos parece mais expressivo e precioso: o Conselho de Direitos, a quem foi atribuída a responsabilidade de desencadear a articulação e a reunião de esforços das três esferas de governo para a prestação dos serviços necessários para o cumprimento dos direitos consagrados à infância e à adolescência. Trata-se, em outros termos, de uma espécie de rotor, destinado a fazer com que as concepções e as ações propostas do ECA sejam colocadas em movimento e se materializem. Eis, pois, a grande ruptura promovida pela lei.

A partir deste ponto, vimo-nos compelidos a assentar que o ECA não supera supostas deficiências concernentes à política de atendimento delineada pela Constituição Federal de 1988 por uma razão que até então nos escapava: talvez não haja de fato fragilidade, mas uma aposta da Carta Magna – embrionária da "Emenda Criança, Prioridade Nacional" – para a elaboração e o controle de políticas públicas, que o Estatuto incorporou e oportunizou: a participação da sociedade, a democratização da administração pública. Mais uma vez aqui, destaca-se o Conselho de Direitos.

Quadro 3 – Comparação entre as concepções de criança, abrangência da norma, direitos assegurados e serviços e atendimentos previstos pelo ECA e pelo Códigos de Menores.

Questões de análise	Lei do Ventre Livre	Decreto de 1923	Código de Menores 1926/1927	Código de Menores de 1979	ECA
Concepção de criança	Escravo em miniatura. Coisa a ser explorada.	Menor. Indivíduo com propensão à imoralidade, à mendicância e ao crime. Objeto de medidas judiciais.		Menor. Indivíduo em situação irregular (pobre, delinquente, imoral). Objeto de medidas judiciais.	Seres humanos em desenvolvimento. Sujeitos que detêm a posse de diversos direitos.
Abrangência da norma	Tratava apenas das crianças nascidas a partir da promulgação da lei.	Tratava apenas de menores abandonados e delinquentes.		Tratava apenas de menores em situação irregular.	Todas as crianças e adolescentes.
Direitos previstos	À liberdade.	Não há direitos previstos.		À assistência religiosa e à visita. Ambos atribuídos a menores em cumprimento de medida de internação.	Todos os direitos fundamentais e individuais assegurados aos adultos pela Constituição e pelas leis. Inova com os instrumentos de exigibilidade de direitos.
Serviços e atendimentos previstos	Instituições para a colocação de crianças afastadas de suas famílias; medidas de vigilância.	Retirada do menor da família e colocação em instituição.			Diversos serviços a serem prestados pelo Estado, especialmente em relação aos direitos à educação, saúde e convivência familiar e comunitária. Inova com mecanismos que propiciam a participação da sociedade na elaboração e controle destes serviços.

Fonte: Adaptado da Lei nº 2040/1871; Decreto nº 16.272/1923; Decreto nº 5.083/1926; Decreto nº 17.943-A/1927; Lei nº 6.697/1979; Lei nº 8.069/1990.

5 CONSELHO DE DIREITOS: CONCRETIZANDO AS RUPTURAS DO ECA OU EM BUSCA DESTE CAMINHO?

De acordo com o inciso II do artigo 88 do ECA, a criação de Conselhos de Direitos em âmbito municipal, estadual e nacional se constitui como uma diretriz para a política de atendimento dos direitos da infância e da adolescência no país. Ainda segundo a lei, estes órgãos, de caráter deliberativo, possuem a atribuição de controlar as ações em todos os níveis para a proteção, a promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Encerramos a seção anterior com a convicção de que é imprescindível para nossa pesquisa examinar este órgão mais detidamente e observar se sua atuação faz jus a suas atribuições, quer dizer, se ela tem concorrido no sentido de promover a articulação de esforços da União, dos Estados e dos municípios para a criação, o melhoramento e o reordenamento de serviços destinados a crianças e adolescentes.

Com este intuito, procedemos ao exame das deliberações/resoluções proferidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Rio Claro (CMDCA), pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de São Paulo (CONDECA) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Destaca-se que optamos pelos dois primeiros devido ao fato do referido município e, consequentemente, do Estado, abrigarem o programa de pós-graduação em que desenvolvemos a presente pesquisa.

Obtivemos acesso a 306 peças. Destas, 177 são resoluções proferidas pelo CONANDA entre julho de 1993 e dezembro de 2015. Recolhemo-las junto ao sítio institucional do próprio órgão, que disponibiliza estes e outros assentamentos por ele produzidos. Ressalta-se que de acordo com o artigo 10 do Decreto nº 5.089/2004, as decisões deste conselho materializam-se por meio de atos denominados justamente de "resolução".

Do CONDECA reunimos 85 deliberações – forma de pela qual, segundo o artigo 38 de seu Regimento Interno, o órgão emite suas determinações –, promulgadas entre os anos de 2003 e 2016. Adquirimo-las por meio de pesquisa realizada na versão digital do Diário Oficial do Estado de São Paulo – que coloca à disposição para consulta edições publicadas a partir de 2003 –, em que empregamos as palavras-chave "Deliberações CONDECA" e "CONDECA". Salienta-se que o sítio institucional deste conselho não publica a totalidade de suas deliberações. Destarte, encaminhamos, em 09 de março e

em 26 de maio de 2016, via mensagem eletrônica, solicitação de acesso aos documentos. Em 30 de maio de 2016 obtivemos resposta, que acusava o recebimento da requisição e informava que a mesma seria encaminhada ao secretário executivo do CONDECA, porém, não recebemos qualquer retorno.

Por fim, adicionamos 44 resoluções do CMDCA, emitidas entre os anos de 2009 e 2016. Estas nos foram oportunizadas pela secretaria executiva do órgão, instância que ainda trabalha no sentido de resgatar todos os atos produzidos por este conselho desde sua criação em 1991.

5.1 As resoluções do CONANDA

O CONANDA foi criado em 1991, por meio da Lei nº 8.242, de 12 de outubro do mesmo ano, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004. Em consonância ao instituído pelo ECA, o conselho é definido como um órgão colegiado de caráter deliberativo.

Neste diapasão, o referido decreto atribui ao CONANDA quatorze competências, dentre as quais, duas reforçam a ideia de que este conselho deverá atuar no intuito de promover a articulação de esforços governamentais para a criação, o melhoramento e o reordenamento de serviços em favor da infância e da adolescência, são elas: a) promover a cooperação entre os governos federal, estaduais e municipais e a sociedade civil, na formulação e na execução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (PNADCA); b) acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas a crianças e adolescentes.

Outras dez atribuições confirmam que o CONANDA desempenhará, no que tange à área da infância e da adolescência, a função de controlador de políticas públicas: a) elaborar normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (PNADCA), bem como controlar e fiscalizar as ações de execução em todos os níveis; b) zelar pela aplicação da PNADCA; c) acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente; d) acompanhar e avaliar a expedição de orientações e recomendações sobre a aplicação do ECA e dos demais atos normativos relacionados ao atendimento da criança e do adolescente; e) estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos

de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o atendimento dos direitos da criança e do adolescente; f) promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento à criança e ao adolescente; g) promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos de atendimento à criança e ao adolescente, desenvolvidos pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; i) apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos; j) avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos conselhos estaduais e municipais da criança e do adolescente; k) dar apoio aos conselhos estaduais e municipais de direitos, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo ECA.

Ademais, o CONANDA possui outras duas atribuições: gerir o fundo nacional dos direitos da criança e do adolescente, fixando critérios para a sua utilização; e elaborar seu regimento interno, que será aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros.

Com base nestas atribuições e, após análise preliminar das resoluções do CONANDA, agrupamos os documentos entorno de quatro categorias: a) funcionamento interno, integrada, por sua vez, por três subcategorias: processo eleitoral do próprio conselho, gestão e funcionamento dos fundos da criança e do adolescente e atos administrativos; b) diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência; c) estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais, composta pelas subcategorias: saúde; esporte e lazer; atendimento socioeducativo; trabalho/emprego/educação profissional; violência sexual; liberdade, respeito e dignidade; segurança no trânsito; acolhimento institucional/adoção; d) consolidação do Sistema de Garantia de Direitos, com três subcategorias: Conselho Tutelar; Conselhos de Direitos estaduais e municipais; normas gerais para garantia de direitos.

Importante assinalar que inúmeras resoluções ensejam interseções entre duas ou mais categorias. Podemos expor alguns exemplos: a) a Resolução nº 177/2015, que dispõe sobre o direito da criança e do adolescente não serem submetidos à excessiva

medicalização, estabelece diretrizes para a política de atendimento à infância e à adolescência. Nesse sentido, poderíamos inseri-la na categoria "diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência". Contudo, por tratar especificamente de situação relacionada à área da saúde, optamos por alocá-la na subcategoria "saúde" da categoria "estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais"; b) diversas resoluções que tratam do fundo nacional dos direitos da criança e do adolescente destinam-se nomeadamente a projetos esportivos. Nesta situação preferimos incluí-las na subcategoria "esporte e lazer" da categoria "estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais".

Portanto, nestes e em outros casos assemelhados, organizaremos as resoluções a partir de nosso juízo sobre a categoria em que elas melhor se adéquam segundo os objetivos da presente pesquisa, afinal, tais documentos não são elaborados de forma linear e cartesiana. De qualquer modo, sempre que possível evidenciaremos os casos de intersecção. Além disso, buscaremos ponderar sobre o conjunto das decisões do CONANDA nas considerações que faremos ao final desta subseção.

Destaca-se, inicialmente que, das 177 resoluções promulgadas pelo CONANDA, 38% concernem ao funcionamento interno do conselho; 30% visam ao estabelecimento e ao fortalecimento de políticas setoriais; 17% instituem diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência; 13% destinam-se à consolidação do Sistema de Garantia de Direitos; e 2% constam como inexistentes, as resoluções 48, 51, 52, 53 que, embora numeradas, não possuem conteúdo. Dispomos estes dados de forma mais detalhada na Tabela 2.

Tabela 2 – Número de Resoluções do CONANDA, por categorias de análise.

Categoria	Numero de resoluções por subcategoria de analise		Quantidade Total	Percentual
Funcionamento interno	Fundos	34	**67**	**38%**
	Atos Administrativos	20		
	Processo de composição do conselho	13		
Diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência	-	-	**30**	**17%**
Estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais	Saúde	04	**53**	**30%**
	Esporte e lazer	15		
	Atendimento socioeducativo	15		
	Trabalho/emprego/educação profissional	04		
	Violência sexual	01		
	Liberdade, respeito e dignidade	09		
	Segurança no trânsito	02		
	Acolhimento institucional/ Adoção	03		
Atuação para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos	Normas gerais para a garantia de direitos	06	**23**	**13%**
	Conselhos de Direitos estaduais e municipais	11		
	Conselho Tutelar	06		
Inexistentes	-	-	**04**	**2%**
Total			**177**	**100%**

5.1.1 Funcionamento interno

Sessenta e sete resoluções indicam ações relativas ao funcionamento interno do conselho. Trinta e uma se dirigem ao fundo nacional dos direitos da criança e do adolescente, versando, em linhas gerais, sobre a gestão do fundo, captação de recursos, avaliação e seleção de projetos a serem beneficiados, critérios para o repasse e a aplicação de recursos. Some-se a estes outros três documentos, que estabelecem parâmetros de funcionamento não apenas para o fundo nacional, mas também para os seus congêneres estaduais e os municipais. Vinte resoluções instituem atos administrativos destinados ao assentamento do regimento do Conselho e a alterações neste, à criação e à organização de comissões internas, à designação de membro para comissão externa e à solicitação de recursos para o trabalho interno do Conselho. Treze

resoluções tratam do processo de composição do próprio CONANDA, no que tange à representação das entidades da sociedade civil.

Considerando que as resoluções que abordam os processos de composição do CONANDA, bem como as que instituem atos administrativos, indicam práticas fundamentalmente burocráticas e ordinárias, não nos parece necessário descrevê-las e analisa-las detidamente.

Por outro lado, as que concernem aos fundos da criança e do adolescente despertaram-nos a atenção por duas razões: em primeiro lugar, a (proporcionalmente) elevada quantidade de atos do CONANDA sobre esta questão; em segundo lugar, a capacidade, que seguramente muitas delas possuem, de influenciar a política de atendimento à infância e à adolescente à medida que induzem, pelo financiamento, a prestação de certos serviços em determinada área.

5.1.1.1 Os fundos da criança e do adolescente

Apontamos, na quarta seção deste trabalho, que a existência destes fundos não deve eximir o Estado do dever de formular e executar as políticas para a infância e a adolescência com recursos originários do orçamento público. Tais expedientes, portanto, constituem-se tão somente como complementos às verbas públicas que, compulsoriamente, hão de ser alocadas pelos governos a esta área. Todavia, a análise da Resolução nº 137, assentada em 21 de janeiro de 2010, sugere que os proventos geridos pelos Conselhos de Direitos podem substituir, ainda que temporariamente, o montante orçamentário devido pela Administração Pública aos serviços destinados a crianças e adolescentes.

Primeiramente cumpre mencionar que o documento – que dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos fundos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências – elenca (artigo 10) seis fontes de receitas para os fundos: a) recursos públicos, derivados do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) doações de pessoas físicas e jurídicas (de bens materiais, imóveis ou recursos financeiros); c) destinações de receitas dedutíveis do imposto de renda, com incentivos fiscais; d) contribuições de governos estrangeiros e de organismos internacionais multilaterais; e) o resultado de aplicações no mercado financeiro; f) recursos provenientes de multas, concursos de prognósticos, dentre outros que lhe forem destinados.

A decisão sobre a disponibilização dos recursos captados, segundo o artigo 12 da Resolução nº 137, pertencerá exclusivamente ao respectivo Conselho de Direitos. Ainda assim, o órgão deverá facultar ao doador/destinador a indicação sobre a aplicação do montante ofertado.

No mais, os fundos destinar-se-ão ao financiamento de ações governamentais e não governamentais (artigo 15) relativas: a) ao desenvolvimento de programas e serviços complementares ou inovadores, por no máximo três anos, da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente; b) ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e de adolescente, órfão ou abandonado; c) a programas e projetos de pesquisa, de estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento de direitos; d) a programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos; e) ao desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento de direitos; f) a ações de fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A Resolução veda a utilização dos referidos recursos em seis situações: a) para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização dos objetivos do fundo, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei; b) para transferência sem a deliberação do respectivo Conselho de Direitos; c) para pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar; d) para manutenção e funcionamento dos Conselhos de Direitos; e) para o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico; f) para investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência.

Outra consignação que merece ser citada é a autorização, presente no artigo 17, para que projetos oriundos de entidades ou de órgãos públicos ou privados, representados nos Conselhos dos Direitos, sejam beneficiados com os recursos do próprio fundo, desde que eles não participem da comissão de avaliação e seleção de projetos.

Gerir os fundos da criança e do adolescente é apenas uma das missões do CONANDA e, no nosso entendimento, nem sequer a mais relevante – posição esta que conferimos à articulação de esforços governamentais para a criação, o melhoramento e o reordenamento de serviços em favor da infância e da adolescência.

Assim, a quantidade de atos sobre esta temática sugere-nos, pois, que o órgão, no mínimo, dedica muito do seu tempo a este trabalho, talvez em detrimento de outros mais importantes; sem se desconsiderar, no entanto, que ao menos sete resoluções que abordam o fundo nacional (64/2000; 68/2001; 95/2004; 101/2005; 104/2005; 122/2007; 130/2008), podem ter exercido influência (em maior ou menor medida), pelo financiamento, sobre os rumos da política de atendimento à infância e à adolescência.

Talvez o melhor exemplo disto encontre-se na Resolução nº 130, de 19 de março de 2008. O documento – que apresentava os procedimentos e os critérios para a aprovação de projetos – induzia a prestação de certos serviços, a partir de dada metodologia, em determinada área e por atores predefinidos.

Mais especificamente, observa-se que para o exercício do ano de 2008, a Resolução 130/2008 priorizava três áreas temáticas relacionadas à promoção e à proteção dos direitos de crianças e adolescentes: violência sexual, atendimento socioeducativo e Sistema de Garantia de Direitos. Para cada uma delas foram selecionadas as práticas que seriam adotadas, assim como a natureza do ente ou da entidade que deveriam executa-las – a título de exemplo, podemos mencionar as proposituras acerca da violência sexual, expressas de forma literal no Quadro 4.

Por fim, o anexo da Resolução 130/2008, afirma que todos os projetos que pleiteassem os recursos oferecidos deveriam estar em consonância com os planos nacionais específicos e com as diretrizes do CONANDA. Além disso, deveriam ter sido previamente aprovados pelo Conselho de Direitos do Estado e/ou do município onde seriam realizadas as ações previstas, com exceção de projetos de abrangência nacional, sendo que o ente federativo, a instituição de ensino superior ou a entidade privada contemplada, deveriam oferecer recursos financeiros em contrapartida.

Quadro 4 - Critérios para seleção de projetos a serem financiados no exercício de 2008 com recursos da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e do Fundo Nacional.

Programa	Ações	Eixos temáticos	Proponentes elegíveis	Valor a ser Solicitado	Distribuição
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	Ações integradas de enfrentamento ao abuso, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes – PAIR (*);	Mobilização de redes locais de enfrentamento da violência sexual.	a) Estados e/ou Municípios; b) Instituições de ensino superior federais, estaduais e filantrópicas, em parceria declarada com o governo estadual.	Mínimo de 100 mil reais e máximo de 700 mil reais.	100% para despesas de custeio.
	Apoio a Comitês de Enfrentamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes;	Fortalecimento de Comitês, com abrangência nacional, estadual ou local.	Entidades Privadas (Organizações Não Governamentais e OSCIPS).	100 mil reais.	100% para despesas de custeio.
	Apoio a projetos inovadores de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.	Sistematização e disseminação de metodologias de: participação infanto-juvenil, depoimento especial, atendimento ao agressor e/ou crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e que considerem os recortes de raça, etnia, gênero, orientação sexual e deficiência.	Estados e/ou Municípios da Federação; b) Instituições de ensino superior federais, estaduais e filantrópicas; c) Entidades Privadas - Organizações Não Governamentais e OSCIPS.	100 mil reais.	90% para despesas de custeio; 10% para despesas de capital.

Fonte: Adaptado de CONANDA, 2008.
(*) Os projetos de "Ações integradas de enfrentamento ao abuso, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes" deverão respeitar os parâmetros de metodologia do PAIR[48].

[48] Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro. Consiste numa metodologia para o fortalecimento de redes municipais que se dedicam ao combate da violência sexual. Tal instrumento abrange cinco etapas: a) articulação político-institucional (apresentação do PAIR aos gestores locais e sociedade civil por meio de reuniões de articulação, visando mobilizar forças locais em torno da problemática da violência sexual infanto-juvenil; b) diagnóstico rápido participativo (DPR) (identificação da situação da violência sexual infanto-juvenil no município e dos serviços e programas disponíveis para o enfrentamento na rede de atendimento, prevenção e responsabilização); c) seminário para construção dos planos operativos locais (POL) (apresentação do DRP pela rede local e formulação do POL de enfrentamento à violência sexual contra

5.1.2 Diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência

Apontamos no item anterior que algumas resoluções relacionadas ao fundo nacional dos direitos da criança e do adolescente podem ter impulsionado e norteado a política de atendimento à infância e à adolescência. Além delas, identificamos outras peças do CONANDA com este potencial: 22 resoluções que disciplinam as conferências nacionais – que desencadeiam, por sua vez, conferências estaduais, regionais e municipais –; a Resolução nº 42, de 13 de outubro de 1995, que aprova as diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência nas áreas de saúde, educação, assistência social e trabalho e para a garantia de direitos; a Resolução nº 91, de 23 de junho de 2003, que dispõe sobre a aplicação das disposições constantes no ECA para a família, a comunidade, a sociedade e, especialmente, à criança e ao adolescente indígenas; a Resolução nº 127, de 4 de novembro de 2007, que dispõe sobre vários assuntos discutidos pelo CONANDA em sua 156ª Assembleia Ordinária Descentralizada, realizada em Campo Grande/MS e dá outras providencias; a Resolução nº 138, de 15 de abril de 2010, que indica os conselheiros representantes da sociedade civil para comporem o Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração de proposta de Política Nacional e de Plano Decenal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; a Resolução nº 159, de 4 de setembro de 2013, que dispõe sobre o processo de participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos seus direitos, em conformidade com Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do Plano Decenal; a Resolução nº 161, de 4 de dezembro de 2013, que estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais de direitos humanos em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Decenal; a Resolução nº 163, de 13 de março de 2014, que dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao

---

crianças e adolescentes no município. Nessa etapa também se constitui a Comissão Local do PAIR e é organizada e estruturada a rede local para a construção de respostas às questões e fragilidades identificadas no diagnóstico); d) capacitação da rede e assessoria técnica **(**capacitação de todos os profissionais que atuam na rede local, nos âmbitos da prevenção, proteção, atenção, defesa e responsabilização, com suporte técnico e metodológico de forma continuada); f) monitoramento e avaliação do pacto (acompanhamento periódico da implementação do POL, revendo e propondo estratégias para qualificação das ações. Recomenda-se que tenha uma instituição responsável pelo monitoramento, de preferência, designada e eleita pelo CMDCA). (SDH, 2015).

adolescente; e a Resolução nº 171, de 4 de dezembro de 2014, que altera os prazos dispostos na Resolução nº 161/2013:

a) conferências dos direitos da criança e do adolescente: idealizando caminhos para a implementação do ECA?

Não identificamos nenhuma resolução relativa à 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Já a 2ª Conferência Nacional foi regida pela Resolução nº 49, de 28 de novembro de 1996, no entanto, a mesma contém apenas uma frase: "Convoca a II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente a ser realizada, em Brasília, no período de 17 a 20 de agosto de 1997", o que impossibilita-nos de tecer maiores observações.

Duas resoluções trataram da 3ª Conferência Nacional: a Resolução n° 59, de 19 de julho de 1999 e a Resolução n° 61, de 27 de agosto de 1999. Elas atribuíam ao evento o objetivo de "avaliar a implantação e a implementação das políticas públicas relacionadas à criança e ao adolescente". (CONANDA, 1999a. Não paginado). Quanto ao formato, fora previsto que a conferência seria precedida de etapas (de certo modo preparatórias) municipais e estaduais.

A 4ª Conferência Nacional, regulada pela Resolução n° 67, de 23 de abril de 2001 e pela Resolução n° 70, de 06 de junho de 2001, teria como finalidade "promover ampla reflexão sobre a infância e a adolescência e sua relação com a violência, a fim de apontar caminhos e definir proposições que revertam a realidade vigente e contribuam para a melhoria da qualidade de vida infanto-juvenil". (CONANDA, 2001a. Não paginado). Nesta oportunidade também ocorreriam etapas estaduais e municipais, procedimento empregado em todas as conferências posteriores. Ademais, se nas primeiras conferências a intenção parece ter sido avaliar a implantação de políticas a partir da instituição do ECA, desponta na quarta o intuito de não apenas constatar e refletir sobre o existente, mas de projetar o futuro para superá-lo.

No entanto, a 5ª Conferência Nacional, segundo a Resolução n° 86, de 12 de março de 2003 e a Resolução n° 89, de 30 de abril de 2003, parece ter dado um passo atrás, uma vez que o objetivo do evento fora somente "promover ampla reflexão sobre o protagonismo social na implementação do "Pacto Pela Paz" no contexto das relações Estado e sociedade". O documento não apresenta outras informações sobre o referido pacto. (CONANDA, 2003a. Não paginado).

Na 6ª Conferência Nacional, regida pela Resolução nº 102, de 17 de março de 2005 e pela Resolução nº 103, de 27 de abril de 2005, embora a finalidade fosse promover uma "reflexão nacional com a sociedade e com o governo" visando à consolidação do princípio da prioridade absoluta, há também referência expressa ao estabelecimento de uma diretriz política para este fim: a "ampliação da participação e do controle social". (CONANDA, 2005a. Não paginado).

Em relação à 7ª Conferência Nacional, encaminhada pela Resolução nº 120, de 14 de dezembro de 2006, constata-se uma novidade. Pela primeira vez o evento retomaria o tema central da conferência anterior: a "consolidação do princípio da prioridade absoluta". (CONANDA, 2006. Não paginado).

Na 8ª Conferência Nacional, de acordo com a Resolução n° 134, de 13 de abril de 2009, o objetivo consistiu em construir as diretrizes da política e do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Esta decisão, em nosso entendimento, talvez possa ser vista como um marco na atuação do CONANDA, uma vez que, por meio dela, o Conselho acenou – depois de cerca de 18 anos de sua criação – no sentido de cumprir uma de suas mais importantes atribuições: a elaboração de normas gerais para a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

A forma escolhida para efetivar este objetivo também merece destaque. Ao propor desencadear a produção de uma política nacional num espaço como uma conferência, o Conselho indicava que o processo não ficaria confinado ao seu próprio âmbito, ele contaria com uma participação mais efetiva da sociedade – não por acaso, segundo o CONANDA (2010b), participaram do 8ª Conferência como um todo (que, além da etapa nacional, contou com 2.611 conferências municipais, 260 regionais e 27 estaduais) aproximadamente 65 mil pessoas, sendo um terço de adolescentes. Além disso, ao atrelar à empreitada a elaboração de um plano, parece ter havido o entendimento de que intenções, ainda que claras e precisas, não se concretizam espontaneamente, para tanto, é necessário planejar, de forma sistematizada e elaborada, as ações práticas necessárias para viabilizá-la.

Este trabalho prosseguiria nas duas conferências subsequentes: na 9ª Conferência Nacional, como mostra a Resolução nº 145, de 16 de março de 2011, o objetivo foi discutir e deliberar a Política Nacional e o Plano Decenal dos Direitos de Crianças e Adolescentes. O formato do evento, com etapas municipais, regionais e estaduais fora mantido, porém, com um significativo acréscimo, previsto pela Resolução nº 149, de 26 de maio de 2011 e pela Resolução nº 151, de 15 de setembro de

2011: a previsão de "participação de crianças e adolescentes na comissão organizadora das etapas nacional, estaduais e municipais, na proporção de um adolescente/criança para 2 adultos"; por fim, a finalidade da 10ª Conferência Nacional, encaminhada pela Resolução nº 166, de 5 de junho de 2014 e pela Resolução nº 172, de 04 de dezembro de 2014, foi fortalecer os Conselhos de Direitos a partir da Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (CONANDA, 2014a. Não paginado). Já a participação de crianças e adolescentes nas comissões organizadoras constou apenas como uma recomendação a Estados e municípios. Ao analisarmos as resoluções do CONDECA e do CMDCA buscaremos observar como os Estados e os municípios conduziram esta indicação; todavia, provoca-nos surpresa o fato da participação de crianças e adolescentes na organização dos eventos que discutem seus direitos voltar a ser somente uma recomendação:

b) planejando caminhos a partir das conferências: a Política Nacional e o Plano Decenal.

A Política Nacional e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011-2020 começaram a ser efetivamente arquitetados, pois, em 13 de abril de 2009, com a convocação, por meio da Resolução nº 134, da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Deste processo (segundo consta da ata[49] da 182ª Assembleia Ordinária do CONANDA, ocorrida entre os dias 16 e 17 de março de 2010), resultou a aprovação de 67 diretrizes, além de princípios e de uma estrutura para o Plano Decenal. (CONANDA, 2010a).

Posteriormente, é aprovada pelo CONANDA a Resolução n° 138, de 15 de abril de 2010, que indicou membros do próprio conselho para compor o Grupo de Trabalho Interministerial, que elaboraria – com base nos princípios e diretrizes afirmados na 8ª Conferência Nacional – uma proposta de Política Nacional e de Plano Decenal, até então chamado de "Plano Decenal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente". Este grupo de trabalho seria integrado ainda por representantes de diversos órgãos do governo federal: a) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; b) Ministério da Saúde; c) Ministério da Educação; d) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e)

[49] Disponível em:< ata: file:///C:/Users/janaina/Downloads/ATA%20182deg.pdf>. Acesso em 5 maio 2016.

Ministério do Trabalho e Emprego; f) Ministério do Planejamento; g) Ministério da Fazenda; h) Ministério da Justiça.

Em outubro de 2010 – ao que tudo indica como fruto das ações deste grupo – é publicado pelo CONANDA um trabalho intitulado "Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – Documento Preliminar para Consulta Pública", estruturado em seis tópicos: apresentação; situação da infância e adolescência no Brasil; princípios, eixos orientadores e diretrizes da política nacional; objetivos estratégicos e metas do plano decenal; próximos passos; e orientações para a consulta pública.

Observam-se, no primeiro deles, uma constatação histórica e uma esperança, respectivamente: a de que o Plano Decenal representa uma ação inédita na área da infância e da adolescência, não apenas no Brasil, mas também na América Latina; e que tal instrumento possui "um enorme potencial de contribuição", tanto para o processo de planejamento público brasileiro de forma geral como, especificamente, para a implementação do ECA.

Nesse sentido, alguns avanços são esperados em decorrência da elaboração e da execução do Plano: a) a incorporação de diretrizes e de compromissos internacionais firmados pelo Brasil em prol da infância e da adolescência no âmbito das Nações Unidas; b) o estabelecimento de uma política de direitos humanos para crianças e adolescente que tenha caráter transversal e foco na proteção especial; c) a construção de uma política nacional e de um plano decenal para todas as crianças e adolescentes e não apenas para os "chamados grupos de vulneráveis"; d) a instituição de um planejamento de Estado (de médio prazo) para a área, em detrimento de uma política de governo (circunscrita a, no máximo, uma gestão); e) e o fortalecimento dos Conselhos de Direitos, "ao fomentar a formulação de planos para as respectivas unidades federadas de sua abrangência e, assim, **concretizar seu papel de formulador de políticas, atribuição que poucos conselhos vêm de fato assumindo**". (CONANDA, 2010a, p.4-5, destaque nosso).

Ainda nesta primeira parte do documento são elencados alguns desafios a serem superados durante a elaboração do plano: a necessidade de estabelecer diretrizes e objetivos estratégicos que se relacionem com as demandas atuais, mas também com as contínuas transformações na contemporaneidade; a necessidade de definir metas plausíveis, evitando o "descrédito pela infactibilidade"; e a necessidade de alcançar consensos entorno do plano. (CONANDA, 2010a, p.5).

Em seguida, na segunda parte do documento, são apresentadas informações a respeito da implantação do ECA no país, sobre o qual, porém, é expressa uma ressalva: "trata-se de **versão preliminar e reduzida** de um diagnóstico situacional, ainda **não recomendada para uso ampliado**". (CONANDA, 2010a, p. 7, destaque nosso). Em que pese esta advertência sobre a confiabilidade do levantamento, alguns pontos merecem destaque: a) atualmente, mesmo com os avanços em termos de legislação, as violações de direitos contra crianças e adolescentes "ocorrem em número significativo", sendo os casos com maior incidência a "violência doméstica e institucional [unidades de saúde e de assistência social, entidades de acolhimento e de internação. É afirmado sobre este último caso, por exemplo, que "tem preocupado a ocorrência reiterada de agressões e até mesmo de sessões de torturas e óbitos por violência" (CONANDA, 2010a, p.17)], a violência sexual, a situação de rua, o trabalho infantil, a negação do direito à convivência familiar e a mortalidade por violência" (CONANDA, 2010a, p.13); b) especificamente sobre a violação do direito à convivência familiar, é descrita uma situação extremamente preocupante, que remonta a práticas oriundas do menorismo: 24% dos casos que culminaram com o acolhimento institucional tiveram a "pobreza como um dos principais motivos"; 50% das crianças e dos adolescentes acolhidos "estavam nessa condição por um período superior a dois anos"; somente 14% das entidades de acolhimento pesquisadas "atendiam a todos os critérios estabelecidos quanto ao incentivo à convivência com a família de origem e em quase 72% dos casos estas não haviam sido encaminhadas para programas de auxílio ou proteção" (CONANDA, 2010a, p.14); c) órgãos que poderiam contribuir decisivamente para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, como as defensorias públicas e as varas da infância e da juventude "ainda são em número bastante reduzido": apenas 796, dentre os 5.565 municípios brasileiros, possuem defensorias públicas especializadas; as varas da infância, por sua vez, são disponíveis somente em 14% dos municípios; d) diversas fragilidades também são conferidas aos Conselhos Direitos, verificando-se, inclusive, até mesmo incongruências com o ECA: dentre os 5.084 municípios brasileiros que implantaram o órgão, 683 não lhe atribuíram caráter deliberativo, em 3.212 municípios o conselho possui funções consultivas, em 2.510 normativas e em 3.800 fiscalizadoras; em 161 municípios os Conselhos não são paritários; e) falta de articulação e de integração entre as ações setoriais e entre as esferas governamentais; f) a ausência de uma maior participação dos Conselhos no planejamento e na definição orçamentária,

bem como uma insuficiente ação entre os conselhos, de modo a fortalecer o trabalho na gestão pública.

Com base neste quadro alarmante, que denota, entre outras coisas, que o ECA ainda está distante de ser implementado no país, o documento apresenta um esboço para a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, composta por 08 princípios, 05 eixos e as 09 diretrizes.

Os princípios estabelecidos – considerados "inegociáveis" e definidos como "valores universais e permanentes, valorizados e incorporados pela sociedade" – são: a) a universalidade dos direitos com equidade e justiça social; b) o direito à igualdade e à diversidade. O documento assevera que esta associação impõe "reconhecer e afirmar a heterogeneidade cultural, religiosa, de gênero e orientação sexual, físico-individual, étnico-racial e de nacionalidade"; c) a proteção integral; d) a prioridade absoluta; e) o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; f) a descentralização político-administrativa. A este respeito, é ressaltada a corresponsabilidade entre as três esferas de governo para a gestão e o financiamento das ações; g) a participação e o controle social. Sobre esta questão, os Conselhos de Direitos e os processos de conferências são definidos como os "espaços preferenciais de atuação"; h) a intersetorialidade e o trabalho em rede. É salientado que a implementação de políticas para a área deve ocorrer por meio de um "conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios". (CONANDA, 2010a, p.27-28).

Estes princípios, visivelmente, foram emprestados diretamente – ou derivam de preceitos assentados – da Constituição Federal de 1988, como é o caso dos dois primeiros, e do ECA. Em conformidade a eles são expostos os cinco eixos orientadores da Política Nacional: a) promoção dos direitos; b) proteção e defesa dos direitos; c) participação de crianças e adolescentes; d) controle social da efetivação dos direitos; e) gestão da política.

O documento aponta que os três primeiros eixos referem-se a "ações-fim", sendo que os itens "a" e "b" envolvem o acesso a políticas que oportunizem o desenvolvimento integral, a proteção aos indivíduos cujos direitos foram ameaçados e/ou violados e o acesso ao Poder Judiciário para a responsabilização dos violadores de direito. Já o item "c" concatenasse à possibilidade de crianças e adolescentes serem ouvidos e considerados em suas opiniões "em diferentes espaços e níveis decisórios, de acordo com as peculiaridades do seu estágio de desenvolvimento", bem como em

relação às ações de promoção, proteção e defesa dos seus direitos. (CONANDA, 2010a, p.29).

Os dois últimos eixos são apresentados como "ações-meio", que devem garantir as condições necessárias para que os direitos assegurados à infância e à adolescência sejam respeitados, o que requer o "fortalecimento das instâncias do Sistema de Garantia dos Direitos, das estruturas de coordenação da política nas três esferas de governo e do financiamento da Política". Portanto, o Plano acena com ações para a União, os Estados e os municípios. (CONANDA, 2010a, p.29).

Para cada um destes eixos são previstas algumas diretrizes: a) para o eixo 1: promoção da cultura do respeito e da proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes no âmbito da família, das instituições e da sociedade; universalização do acesso a políticas públicas de qualidade que garantam os direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias e contemplem a superação das desigualdades, com promoção da equidade e afirmação da diversidade; b) eixo 2: universalização e fortalecimento dos Conselhos Tutelares, objetivando a sua atuação qualificada; proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados; c) eixo 3: fomento de estratégias e mecanismos que facilitem a expressão livre de crianças e adolescentes sobre os assuntos a eles relacionados e sua participação organizada, considerando sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento; d) eixo 4: **universalização e fortalecimento dos Conselhos de Direitos para assegurar seu caráter paritário, deliberativo e controlador, garantindo a natureza vinculante de suas decisões**; e) eixo 5: fomento e aprimoramento de estratégias de gestão da Política Nacional, fundamentadas nos princípios da indivisibilidade dos direitos, descentralização, intersetorialidade, participação, continuidade e corresponsabilidade dos três níveis de governo; efetivação da prioridade absoluta no ciclo e na execução orçamentária das três esferas de governo para a Política Nacional, garantindo que não haja cortes orçamentários; qualificação de profissionais para atuarem na rede de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes com especial atenção para a formação continuada de conselheiras e conselheiros de direitos e tutelares; implementação de monitoramento gerencial do Plano Decenal e do seu respectivo orçamento; produção de conhecimentos sobre a infância e a adolescência, aplicada ao processo de formulação de políticas públicas. (CONANDA, 2010a, destaque nosso).

A partir destes princípios, eixos e diretrizes, o documento apresenta uma proposta de Plano Decenal[50], composto de 32 objetivos estratégicos e 90 metas. Esta versão preliminar, bem como a da Política Nacional, deveriam ser submetidas a "consulta pública pelo período de um mês, a contar da data de sua publicação nos portais do CONANDA e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República". Depois de sistematizadas as eventuais contribuições recebidas, o CONANDA deveria aprovar o documento e submetê-lo às plenárias dos conselhos setoriais mais diretamente relacionados, em assembleia intersetorial até o final de 2010.

Em 2011 seriam formuladas as "ações, metas físicas e financeiras, bem como a definição dos órgãos federais e parceiros necessários para a efetivação do Plano Decenal, conforme as diretrizes, os objetivos estratégicos e as metas aprovadas nesse processo", bem como um sistema de monitoramento gerencial e de avaliação. (CONANDA, 2010, p. 42). Concluído este trabalho, o Plano Decenal deveria, doravante, nortear a formulação dos Planos Plurianuais da União (PPA).

Em 16 de março de 2011, por meio da Resolução nº 143, foi convocada a 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que teve como tema central a "discussão e deliberação da Política Nacional e do Plano Decenal dos Direitos de Crianças e Adolescentes". No entanto, encontramos no *website* da citada conferência apenas um documento, indicado como Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes [51], composto pelos mesmos cinco eixos anteriormente definidos, com pequenas alterações textuais; treze diretrizes, em lugar das onze previamente estabelecidas, e cinquenta e cinco objetivos estratégicos. Estranhamente, como veremos a seguir na análise pormenorizada do plano, não foram previstas metas, estratégias, prazos, responsáveis pelas ações e formas de avaliação. Também causa espanto o fato do documento não ter sido aprovado como resolução do próprio CONANDA, ou como lei, a exemplo do atual Plano Nacional de Educação, promulgado em 2014.

O primeiro eixo, denominado "Promoção dos direitos de crianças e adolescentes", tem como diretriz inicial a "promoção da cultura do respeito e da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no âmbito da família, da sociedade e do Estado, considerada as condições de pessoas com deficiência e as

[50] Visando evitar repetições, examinaremos a versão final do plano, aprovado na 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

[51] Disponível em: <http://9cndca.sdh.gov.br/download/plano%20decenal%20dos%20direitos%20humanos%20de%20crianas%20e%20adolescentes%20conanda%20abril%202011.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política".

Esta diretriz possui seis objetivos estratégicos: a) promover o respeito aos direitos da criança e do adolescente na sociedade, de modo a consolidar uma cultura de cidadania; b) desenvolver ações voltadas à preservação da imagem, da identidade, observando a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento de crianças e adolescentes nos meios de comunicação, conforme dispositivos do ECA; c) fortalecer as competências familiares em relação à proteção integral e educação em direitos humanos de crianças e adolescentes no espaço de convivência familiar e comunitária; d) promover ações educativas de prevenção de violências e acidentes com crianças e adolescentes nas famílias e nas instituições de atendimento; e) implementar o ensino dos direitos de crianças e adolescentes com base no ECA, ampliando as ações previstas na Lei 11.525/07[52], também para a educação infantil, ensino médio e superior; f) fomentar a cultura da sustentabilidade socioambiental no processo de educação em direitos humanos com crianças e adolescentes.

Embora todos os objetivos citados indiquem práticas relevantes, pertinentes e necessárias para o respeito aos direitos de crianças e adolescentes e a promoção de uma cultura de cidadania, apenas um deles apresenta uma propositura mais clara e específica, a citada no item "e", que propõe estender para toda educação básica e para o ensino superior um conteúdo até então indicado somente para o ensino fundamental. Todos os demais objetivos se limitam a sugerir atos genéricos: "promover o respeito", "fortalecer competências", "desenvolver ações", "promover ações" "fomentar a cultura". Em nenhuma delas, inclusive a descrita no item "e", são indicadas estratégias, ou seja, intervenções pontuais e particulares destinadas a concretizar as intenções previstas, assim como os responsáveis por sua execução e os prazos em que elas deverão ocorrer.

A segunda diretriz deste eixo prevê a "universalização do acesso a políticas públicas de qualidade que garantam os direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias e contemplem a superação das desigualdades, afirmando a diversidade com promoção da equidade e inclusão social". Quinze objetivos estratégicos são arrolados: a) priorizar a proteção integral de crianças e adolescentes nas políticas de desenvolvimento econômico sustentável, inclusive com clausulas de proteção nos

[52] A Lei nº 11.525, de 25 de setembro de 2007, acrescenta o seguinte texto à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: "o currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos de crianças e adolescentes, tendo como diretriz o ECA, observada a produção e distribuição de material didático adequado". (BRASIL, 2007. Não paginado).

contratos comerciais nacionais e internacionais; b) erradicar a pobreza extrema e superar as iniquidades que afetam o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e suas famílias, por meio de um conjunto articulado de ações entre poder público e sociedade, com justiça social; c) erradicar a fome e assegurar a alimentação adequada de crianças, adolescentes, gestantes e lactantes, por meio da ampliação de políticas de segurança alimentar e nutricional; d) ampliar o acesso de crianças e adolescentes e suas famílias aos serviços de proteção social básica e especial por meio da expansão e qualificação da política de assistência social; e) universalizar o acesso ao registro civil e à documentação básica de crianças e adolescentes e suas famílias; f) priorizar e articular as ações de atenção integral a crianças de 0 a 6 anos, com base no Plano Nacional pela Primeira Infância; g) expandir e qualificar políticas de atenção integral à saúde de crianças, adolescentes e suas famílias; h) universalizar o acesso e assegurar a permanência e o sucesso de crianças e adolescentes na educação básica, expandindo progressivamente a oferta de educação integral, com a ampliação da jornada escolar, dos espaços e das oportunidades educacionais; i) implementar na educação básica o ensino da cultura afro-brasileira, africana e indígena, em cumprimentos das Lei nº 10.639/03 e da Lei nº 11.645/08; j) fomentar a interação social de crianças e adolescentes com deficiência auditiva, por meio do ensino da língua de sinais na comunidade escolar, garantido sua inclusão no currículo da educação básica; k) promover o acesso de crianças e adolescentes às tecnologias de informação e comunicação e à navegação segura na *internet*, como formas de efetivar seu direito à comunicação, observando sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento; l) consolidar a oferta de ensino profissionalizante de qualidade, integrado ao ensino médio, com fomento à inserção no mercado de trabalho dos adolescentes a partir dos 16 anos; m) ampliar o acesso de adolescentes a partir de 14 anos a programas de aprendizagem profissional de acordo com a Lei nº 10.097/00; n) universalizar o acesso de crianças e adolescentes a políticas culturais, que nas suas diversas expressões e manifestações considerem sua condição peculiar de desenvolvimento e potencial criativo; o) universalizar o acesso de crianças e adolescentes a políticas e programas de esporte e lazer, de acordo com sua condição peculiar de desenvolvimento, assegurada a participação e a acessibilidade de pessoas com deficiências.

Pela ausência de metas, estratégias e prazos, ou seja, de uma sistematização que pudesse viabilizar os objetivos em tela, podemos compreender esta passagem como uma ampla carta de intenções (erradicar a pobreza extrema; erradicar a fome etc.)?

O caráter básico e elementar de vários objetivos (universalizar acesso ao registro civil; assegurar a permanência na escola; universalizar o acesso ao esporte e ao lazer etc.) também merece reflexão, pois sugere o quão precária é a vida cotidiana de milhões de crianças e adolescentes, mesmo com todos os direitos e garantias previstos pelo ECA. Por outro lado, quatro destes objetivos (itens "h", "i", "j" e parcialmente o "l"), coincidência ou não, foram inseridos no Plano Nacional de Educação, promulgado em 2014.

O Eixo 2, "Proteção e Defesa dos Direitos", possui três diretrizes, sendo a primeira delas: "Proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados, consideradas as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política". Esta diretriz é complementada por quatorze objetivos estratégicos: a) ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, com base na revisão e implementação do Plano Nacional temático; b) implementar políticas e programas de atenção e reabilitação de crianças e adolescentes acidentados; c) estabelecer e implementar protocolos para a proteção de crianças e adolescentes em situação de emergências, calamidades, desastres naturais e assentamentos precários; d) fomentar a criação de programas educativos de orientação e de atendimento a familiares, responsáveis, cuidadores ou demais envolvidos em situações de negligência, violência psicológica, física e sexual; e) definir diretrizes para as atividades de prevenção ao uso de drogas por crianças e adolescentes conforme a Lei 11. 343/06, bem como ampliar, articular e qualificar as políticas sociais para prevenção e atenção a crianças e adolescentes usuários e dependente de álcool e drogas; f) ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para a proteção e defesa de crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil, com base no Plano Nacional temático; g) definir diretrizes e implementar políticas sociais articuladas que assegurem a proteção integral e o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de rua; h) aperfeiçoar instrumentos de proteção e defesa de crianças e adolescentes para o enfrentamento das ameaças ou violações de direitos facilitadas pelas tecnologias de informação e comunicação; i) ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, com base no Plano Nacional temático; j) definir e implementar políticas e programas de prevenção e redução da mortalidade de

crianças e adolescentes por violências, em especial por homicídio; k) formular diretrizes e parâmetros para estruturação de redes integradas de atenção a crianças e adolescentes em situação de violências, com base nos princípios de celeridade, humanização e continuidade no atendimento; l) ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para atendimento a adolescentes autores de ato infracional, a partir da revisão do SINASE, observadas as responsabilidades do executivo e do sistema de justiça; m) formular diretrizes e parâmetros para estruturação de redes integradas de atendimento de crianças e adolescentes egressos do sistema socioeducativo e do acolhimento institucional; n) implantar mecanismos de prevenção e controle da violência institucional no atendimento de crianças e adolescentes, com ênfase na erradicação da tortura.

Alguns destes objetivos possuem teor mais direto e viável do que aqueles que observamos anteriormente, prevendo medidas específicas: estabelecer e implementar protocolos (“c”), definir diretrizes (“e”, “g”, “k”, “m”) e parâmetros (‘k”, “m”). Entretanto, por que o próprio plano não assentou estes elementos?

Esta contradição insinua, na nossa avaliação, o caráter embrionário das ações em áreas extremamente problemáticas e que carecem de intervenções estatais urgentes e prioritárias: prevenção ao uso de drogas, convivência familiar e comunitária, situação de rua, situação de violências, atendimento socioeducativo. Em outras palavras, esperávamos que para os temas citados o Plano Decenal propusesse procedimentos detalhados e qualificados destinados a concretizar os direitos previstos pelo ECA, todavia, o documento revela a necessidade de ainda produzir outros documentos para elaborar diretrizes e parâmetros, o que, do ponto de vista lógico, constitui o movimento inicial num processo de constituição de uma política de atendimento e, por outro lado, protelação.

Preocupam-nos, nesse sentido, dois aspectos: certa inoperância do Conselho de Direitos na definição de uma política coerente, abrangente e minimamente estabilizada – ao menos para um determinado período – que possa impulsionar serviços de atendimento concretos e condizentes com as necessidades da infância e da adolescência; e a ocorrência de uma interminável e circular produção de normas gerais.

Sobre o primeiro ponto, é importante relembrarmos que, de acordo com o Decreto nº 5.089/2004, é atribuição do CONANDA elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (PNADCA). Logo, a definição de concepções, de pressupostos e de norteadores, não exigem,

necessariamente, a construção de um Plano Decenal Nacional, mas sim que o conselho exerça ordinariamente suas atribuições. Como vimos, o CONANDA levou aproximadamente 18 anos para desencadear a produção de uma política nacional – fazendo-o, vale atenuar, de forma acertada, com a participação da sociedade por meio das conferências –, em seguida, promoveu a elaboração de um plano para efetivá-la. No entanto, percorrido todo este tempo e processo, ao invés de definir, de forma factível, ações para materializar as intenções contidas na política, o plano propõe situações que remontam novamente ao início de todo percurso: a elaboração de concepções, de pressupostos e de norteadores. Em suma, queremos indagar se as diretrizes, os parâmetros e os protocolos mencionados já não poderiam ter sido definidos em resoluções ordinárias do conselho, na Política Nacional ou então no próprio Plano Decenal?

O segundo aspecto decorre do primeiro, referimo-nos à seguinte situação: após um árduo e intenso processo é promulgada a Constituição Federal de 1988, que outorgou significativos avanços para a área da infância e da adolescência; no entanto, aparentemente, isto não foi suficiente para garantir uma vida minimamente digna a toda criança e adolescente; assim, emergiu a necessidade de elaborar uma lei específica, o ECA, que aprofundou e ampliou as conquistas da Constituição; porém, isto também não bastou, infindáveis outras normas foram adquirindo corpo: leis, decretos, resoluções, deliberações etc. Mas isso também não encerrou o problema, ao contrário, impôs-se o imperativo de articular todas estas normas num mesmo ordenamento denominado de "Política Nacional". Contudo, imediatamente após a conclusão deste, outro documento foi demandado: um plano, que enfim materializaria todas as intenções anteriormente expressas; entretanto, ao invés de fazê-lo, o plano também suscita a constituição de novas normas. Ora, quando tudo isso, de fato, fará o Estado agir? Quantas normas ainda precisarão ser promulgadas para que sejam instituídos serviços que garantam direitos e empeçam sua violação? Não foi exatamente para isso, em última análise, que os conselhos de direitos foram criados?

Ainda nesta perspectiva, outros três objetivos encaminham a produção (ou a revisão) de planos nacionais temáticos ("a" convivência familiar, "f" trabalho infantil, "i" violência sexual) e do sistema de atendimento socioeducativo ("l"). Nos demais, porém, constam apenas proposituras genéricas: ampliar, articular, implementar, fomentar, aperfeiçoar instrumentos.

Entretanto – a respeito desta última – cerca de dois anos depois da publicação do Plano Decenal, o CONANDA retomou um de seus objetivos estratégicos, o disposto no item "h": "aperfeiçoar instrumentos de proteção e defesa de crianças e adolescentes para enfrentamento das ameaças ou violações de direitos facilitadas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação"; e o fez por meio da Resolução nº 163/2014, que trata da abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente.

O documento, inicialmente, define comunicação mercadológica como "toda e qualquer atividade de comunicação comercial, inclusive publicidade, para a divulgação de produtos, serviços, marcas e empresas independentemente do suporte, da mídia ou do meio utilizado". Este instrumento, ainda segundo a resolução, compreende diversas "ferramentas", tais como: anúncios impressos, comerciais televisivos, *spots* de rádio, *banners* e páginas na *internet*, embalagens, promoções, *merchandising*, ações por meio de *shows* e apresentações e disposição dos produtos nos pontos de vendas.

O abuso dar-se-á pela ocorrência do "direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço", constituindo-se como indícios do procedimento abusivo: a) a utilização de linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores, bem como trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança; b) a representação de criança, de pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil; c) o emprego de personagens ou apresentadores infantis, desenho animado ou de animação, bonecos ou similares; d) promoções com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis; e) competições ou jogos com apelos ao público infantil.

Este conceito de comunicação abusiva se aplica ainda à publicidade e à comunicação mercadológica realizada em eventos, espaços públicos, páginas de *internet*, canais televisivos, em qualquer horário, por meio de qualquer suporte ou mídia, seja de produtos ou serviços relacionados à infância ou ao público adolescente e adulto, incluindo-se também a realizada no interior de creches e das instituições de educação infantil e de ensino fundamental, inclusive em seus uniformes escolares ou materiais didáticos.

No que concerne ao adolescente, a Resolução nº 163/2014 introduz alguns princípios gerais a serem aplicados à publicidade e à comunicação mercadológica: a) respeito à dignidade da pessoa humana, à intimidade, ao interesse social, às instituições e símbolos nacionais; b) atenção e cuidado especial às características psicológicas do

adolescente e sua condição de pessoa em desenvolvimento; c) não permitir que a influência do anúncio leve o adolescente a constranger seus responsáveis ou a conduzi-los a uma posição socialmente inferior; d) não favorecer ou estimular qualquer espécie de ofensa ou discriminação de gênero, orientação sexual e identidade de gênero, racial, social, política, religiosa ou de nacionalidade; e) não induzir, mesmo implicitamente, sentimento de inferioridade no adolescente, caso este não consuma determinado produto ou serviço; f) não induzir, favorecer, enaltecer ou estimular de qualquer forma atividades ilegais; g) não induzir, de forma alguma, a qualquer espécie de violência; h) não induzir a qualquer forma de degradação do meio ambiente; i) primar por uma apresentação verdadeira do produto ou serviço oferecido, esclarecendo sobre suas características e funcionamento, considerando especialmente as características peculiares do público-alvo a que se destina.

Ao lermos no ECA que os Conselhos de Direito dispõem da responsabilidade de controlar as políticas públicas, sobre as quais possuem o direito de decisão, supomos imediatamente atos resolutos e incisivos, que propiciem a criação de dispositivos capazes de concretizar os direitos da criança e do adolescente. Controlar, comumente, significa determinar o andamento de algo, impondo-lhe as condições necessárias, o que envolve, pois, a definição precisa dos rumos a serem seguidos, bem como os caminhos que não devem ser trilhados. Neste aspecto, a Resolução nº 163/2014 constitui, na nossa concepção, um nítido exemplo de controle de políticas: são elaborados conceitos e instituídos princípios e diretrizes para nortear determinadas ações. Além disso, o teor do documento – longe de tratar de assunto supérfluo ou de simplesmente replicar outras normas, ao contrário constitui-se como um desdobramento necessário do Plano Decenal – não apenas remete a uma situação notória de exploração da infância e da adolescência, ou seja, a sujeição compulsória e alienada ao consumo, como propõe combatê-la criando limites à atuação de empresas que dispõem de grande poder econômico e de mobilização.

A segunda diretriz do Eixo 2 remete à "universalização e fortalecimento dos Conselhos Tutelares, objetivando a sua atuação qualificada". Apenas um objetivo estratégico é indicado: implantar e aprimorar o funcionamento de Conselhos Tutelares em todos os municípios, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo CONANDA. A ação almejada aqui, dado o teor do texto e pela ausência de maior sistematização, parece ser de natureza rudimentar e quantitativa, ou seja, garantir que os Conselhos

Tutelares existam em todos os municípios brasileiros e que disponham dos insumos mínimos necessários ao seu funcionamento.

A terceira diretriz do Eixo 2 prevê a "universalização, em igualdade de condições, do acesso de crianças e adolescentes aos sistemas de justiça e segurança pública para a efetivação dos seus direitos". Três objetivos estratégicos são apontados: a) articular e aprimorar os mecanismos de denúncia, notificação e investigação de violações dos direitos de crianças e adolescentes; b) incentivar processos de aprimoramento institucional, de especialização e de regionalização dos sistemas de segurança e justiça, para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes; c) fortalecer a capacidade institucional dos órgãos de responsabilização para o rompimento do ciclo de impunidade e para o enfrentamento de violações dos direitos de crianças e adolescentes.

Mais uma vez o emprego de intenções futuras e indefinidas (fortalecer, incentivar, aprimorar) e a preocupação com o funcionamento de mecanismos basilares para a proteção integral de crianças e adolescente e para a existência de serviços de atendimento minimamente qualificados e eficazes. Vencidos quase trinta da promulgação do ECA, o país já não deveria dispor de um sistema consolidado de recebimento e análise de denúncias? Neste ínterim, os órgãos e instâncias destinados à apuração de violação de direitos e à responsabilização dos violadores, já não deveriam proporcionar práticas adequadas e satisfatórias?

O Eixo 3, denominado "Protagonismo e a Participação de Crianças e Adolescentes" possui uma diretriz e três objetivos estratégicos, respectivamente: o "fomento de estratégias e mecanismos que facilitem a participação organizada e a expressão livre de crianças e adolescentes, em especial sobre os assuntos a eles relacionados, considerando sua condição peculiar de desenvolvimento, pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, nacionalidade e opção política". Quanto aos objetivos: a) promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas; b) promover oportunidades de escuta de crianças e adolescentes nos serviços de atenção e em todo processo judicial e administrativo que os envolva; c) ampliar o acesso de crianças e adolescentes aos meios de comunicação para expressão e manifestação de suas opiniões.

Um dos objetivos (“a”) coloca um aspecto interessante. A formulação e a deliberação de políticas, por exemplo, ocorrem em espaços como os Conselhos de Direitos, entretanto, muito provavelmente, em nenhum destes órgãos, instituídos atualmente no país, há participação direta, como membro, de crianças e adolescentes. Assim, efetivar o objetivo contido no item “a” poderia proporcionar efeitos positivos, uma vez que os reais destinatários das políticas poderiam influenciar objetivamente em sua produção. No entanto, a propositura não acena nesse sentido, ou em qualquer outro, ou seja, a citada passagem não precisa quais seriam os espaços de participação e como exatamente ocorreria o protagonismo infanto-juvenil.

Contudo, aproximadamente dois anos após a promulgação do Plano Decenal, o CONANDA apresentou uma deliberação para tratar destas lacunas, a Resolução n° 159/2013, por meio da qual, o órgão estabelece algumas diretrizes e encaminha solicitações a seus congêneres estaduais e municipais. Logo em seu artigo, o documento define o espaço onde ocorrerá o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas: os próprios Conselhos de Direitos dos Estados e dos municípios, a quem foi transferida a deliberação sobre as formas de como tal participação deverá se desenvolver. Apenas depois das ações de Estado e de municípios, segundo o artigo 4° da Resolução n° 159/2013, o CONANDA voltaria a elaborar normas sobre esta questão.

Sem dúvida, julgamos que esta decisão é coerente com disposições contidas no ECA, especialmente a de municipalização do atendimento, entretanto, esta determinação já não poderia ter sido estipulada no Plano Decenal? Ou realmente a natureza deste – simples e óbvio – assentamento demanda tanto tempo de maturação?

O Eixo 4 corresponde ao “Controle Social da Efetivação dos Direitos”, com apenas uma diretriz: o “fortalecimento de espaços democráticos de participação e controle social, priorizando os Conselhos de Direitos e assegurando seu caráter paritário, deliberativo, controlador e a natureza vinculante de suas decisões”; e dois objetivos estratégicos: a) universalizar os Conselhos de Direitos, qualificando suas atribuições de formular, acompanhar e avaliar as políticas públicas para crianças e adolescentes e de mobilizar a sociedade; b) apoiar a participação da sociedade civil organizada em fóruns, movimentos, comitês e redes, bem como sua articulação nacional e internacional para a incidência e controle social das políticas de direitos humanos de crianças e adolescentes e dos compromissos multilaterais assumidos.

É explicita a preocupação em reafirmar a natureza do próprio Conselho de Direitos. Esta busca – observada repetidas vezes no plano – por assegurar os mais básicos conceitos, direitos, serviços, garantias, instrumentos, mecanismos etc., realça nossa desconfiança de que as políticas para a infância e a adolescência no país podem estar num estágio ainda muito incipiente comparadas aos preceitos consagrados pelo ECA. O caso em questão, a propósito, é modelar nesse sentido: consideramos nesta pesquisa que a criação dos Conselhos de Direitos constitui um ponto de ruptura fundamental entre o Estatuto e a legislação menorista, uma vez que foi conferido a estes aparatos o poder de controlar as políticas públicas, de vincular o Estado ao cumprimento de obrigações indispensáveis para a concretização das disposições do ECA. No entanto, a diretriz presente no Eixo 4, somada ao objetivo estratégico "a" e a algumas informações divulgadas pelo próprio CONANDA (2010a)[53], dão a entender que em muitos lugares o órgão ainda luta para encontrar sua própria identidade institucional. Sob estas circunstâncias, como efetivar as rupturas com o menorismo?

O Eixo 5 concerne à "Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes". Sua primeira diretriz propõe o fomento e o aprimoramento de estratégias de gestão da Política Nacional, "fundamentadas nos princípios da indivisibilidade dos direitos, descentralização, intersetorialidade, participação, continuidade e coresponsabilidade dos três níveis de governo". Parece-nos contraditória esta diretriz, afinal, não seria justamente o Plano Decenal a concretizar a Política Nacional, ou seja, não deveria ser o plano o instrumento a definir as estratégias?

Apenas um objetivo estratégico, igualmente disparatado, foi inserido neste campo: estabelecer mecanismos e instâncias para a articulação, coordenação e pactuação das responsabilidades de cada esfera de governo na gestão do Plano Decenal. Inevitável repetir, mas não seria justamente o Plano a assentar estas definições? Ou então o próprio CONANDA, por meio de resolução, considerando que de acordo com o Decreto 5.089/2004 compete a este conselho "promover a cooperação entre os governos federal, estaduais e municipais e a sociedade civil, na formulação e na execução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente"? Inevitável repetir: além de todas as normas já existentes, quantas mais deverão ser elaboradas para

[53] De acordo com o CONANDA (2010a), dentre os 5.084 municípios brasileiros que implantaram o Conselho de Direitos, 683 não lhe atribuíram caráter deliberativo; em 3.212 municípios o conselho possui funções consultivas; em 2.510 normativas; e em 3.800 fiscalizadoras; em 161 municípios os Conselhos não são paritários. O CONANDA constatou ainda a ausência de uma maior participação dos Conselhos no planejamento e na definição orçamentária, bem como uma insuficiente ação entre os conselhos, de modo a fortalecer o trabalho na gestão pública.

que a tão aguardada reunião de esforços governamentais para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente ocorra?

A segunda diretriz do Eixo 5 aponta para a efetivação da prioridade absoluta no ciclo e na execução orçamentária das três esferas de governo para a Política Nacional e o Plano Decenal, "garantindo que não haja cortes orçamentários". Dois objetivos estratégicos são indicados: a) dotar a política de recursos suficientes e constantes para implementação das ações do Plano Decenal, com plena execução orçamentária; b) estabelecer e implementar mecanismos de cofinanciamento e de repasse de recursos dos fundos da infância e da adolescência, entre as três esferas de governo, na modalidade fundo a fundo, para as prioridades estabelecidas pelo Plano Decenal, de acordo com os parâmetros legais e normativos do CONANDA.

A terceira diretriz remete à "qualificação permanente de profissionais para atuarem na rede de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes", cujo objetivo estratégico é: formular e implementar uma política de formação continuada, segundo diretrizes estabelecidas pelo CONANDA, para atuação dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos, que leve em conta a diversidade regional, cultural e étnico-racial.

A quarta diretriz diz respeito ao aperfeiçoamento de mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação da Política e do Plano Decenal. Dois objetivos estratégicos são mencionados, sendo que o primeiro praticamente repete o texto da diretriz: a) desenvolver metodologias e criar mecanismos institucionais de monitoramento e avaliação da Política Nacional e do Plano Decenal e do seu respectivo orçamento; b) universalizar o Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA)[54], mediante a corresponsabilidade do poder público, em articulação com outras bases de dados nacionais sobre crianças e adolescentes.

[54] O SIPIA se constitui como uma base de dados nacional, alimentada pelos Conselhos Tutelares por meio de registros *online*, sobre a violação de direitos humanos de crianças e adolescentes. O instrumento tem como objetivo "subsidiar a sincronização de agendas descentralizadas de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes nos níveis nacional, estadual e municipal, com base na gestão de relacionamento em redes de conhecimento multisetoriais de diferentes segmentos". (SIPIA, 2014, p.18). Até 20 de outubro de 2014, o SIPIA contabilizava 4.953 Conselhos Tutelares ativos, o que representa 84% do total de órgãos existentes no Brasil, segundo números disponibilizados pelo Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares (2013). Entre janeiro de 2009 e esta data, foram registradas junto ao sistema 254.757 denúncias de violações de direitos, agrupadas em cinco categorias: a) direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; b) direito à vida e à saúde; c) direito à convivência familiar e comunitária; d) direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; e) direito à profissionalização e proteção ao trabalho. Cada uma destas categorias possuem inúmeras subcategorias. Indiscutivelmente, a elaboração de políticas públicas não pode prescindir de subsídios que as orientem. Neste aspecto, o SIPIA configura uma iniciativa importante, pois permite, à primeira vista, uma visão abrangente acerca de quais direitos são

Convém relembrar, que esta passagem também remete a uma das atribuições do próprio CONANDA: "promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento à criança e ao adolescente" (Decreto 5.089/2004). Portanto, não se trata de algo que já poderia ter sido desenvolvido pelo conselho, sem que para isso fosse necessário a construção de um plano nacional?

A quinta diretriz deste eixo aponta a "produção de conhecimentos sobre a infância e a adolescência, aplicada ao processo de formulação de políticas públicas". Há três objetivos estratégicos: a) fomentar pesquisas no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com a difusão pública de seus resultados; b) identificar, apoiar e difundir práticas inovadoras no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, visando o intercâmbio de experiências para o aperfeiçoamento de políticas públicas; c) promover o intercâmbio científico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão nos temas relativos a crianças e adolescentes.

Novamente nos deparamos com uma propositura que coincidi com uma das atribuições do CONANDA: "promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos de atendimento à criança e ao adolescente".

A sexta e última diretriz do Eixo 5 recomenda a "cooperação internacional e relações multilaterais para implementação das normativas e acordos internacionais de promoção e proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente". Os objetivos estratégicos são: a) incluir clausulas de proteção aos direitos da criança e do adolescente nos acordos multilaterais; b) desenvolver parcerias e cooperação técnica entre Estados para implementação da Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

---

mais suscetíveis à violação, assim como as causas desta. No entanto, o instrumento apresenta algumas aparentes deficiências: a categorização não é precisa, havendo subcategorias em demasia, que algumas vezes tendem para a generalidade (punições abusivas) e, em outras, agregam circunstâncias diversas (abuso sexual por cuidadores, detentores de custódia legal, membros do círculo de relações sociais e de amizade e de pessoas da família.). Além disso, não há uma diferenciação entre casos relatados (denúncias) e situações confirmadas, o que pode gerar distorções sobre o entendimento de quais direitos efetivamente estão sendo violados e quais devem ser priorizados pelas políticas públicas. De todo modo, não deixa de ser preocupante o montante de denúncias de desrespeito aos direitos da infância e adolescência reunido pelo SIPIA, o que coloca em questão que embora o ECA consagre inúmeros direitos, preveja dezenas de punições às violações destes e conceba a criança e o adolescente de maneira progressista em relação à legislação menorista, na prática, sua implementação ainda está distante.

Em síntese, a julgar pelos documentos analisados, o Plano Decenal foi construído de forma coletiva e democrática, com efetiva participação da sociedade civil e da população por meio das inúmeras conferências e consultas coordenadas pelo CONANDA, com auxílio dos Conselhos de Direitos estaduais e municipais. Isto denota uma grande mobilização, que talvez possa ser comparável – sem perder de vista a singularidade, a efervescência e a importância de cada momento histórico – aos esforços realizados durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 em favor dos direitos de crianças e adolescentes.

Além disso, o plano representa uma tentativa inédita no país de planejamento específico na área da infância e da adolescência. Neste aspecto, inegável o protagonismo e a contribuição do Conselho de Direitos, especialmente o nacional, que conduziu todo o processo.

Não obstante, durante a análise fomos imputando ao Plano Decenal diversas fragilidades: a) a produção não partiu de um diagnóstico preciso e fundamentado sobre as situações a serem alteradas; b) não são estipuladas metas, estratégias e prazos para a realização das ações previstas, aliás, muitas delas possuem caráter extremamente amplo e genérico (erradicar a fome); c) nenhum objetivo é atribuído nomeadamente à autoridade ou órgão. Acrescenta-se a isso o fato de que muitas passagens do Plano se destinam a propor ações de competência do próprio CONANDA, ou seja, atos que já poderiam ter sido prolatados pelo órgão. Talvez este fato explique a sensação que tivemos em vários momentos, a partir da leitura de algumas diretrizes e objetivos estratégicos, de que a política para a infância e adolescência no país ainda parece estar numa fase embrionária comparada aos preceitos do ECA.

De qualquer maneira, para que possamos compreender melhor todo este processo que culminou na formulação do Plano Decenal, bem como sobre seu significado histórico e potencialidades – e levando em consideração que analisaremos ainda resoluções do CONANDA que aprovam planos temáticos – entendemos ser necessário ponderar, ainda que brevemente, sobre a importância da produção de planos para o estabelecimento de diretrizes políticas na área da infância e da adolescência e para e efetivação destas; afinal, como afirmou Azanha (1993) após examinar as diversas tentativas de se elaborar um plano nacional de educação no país nos últimos setenta anos:

> O exame das sucessivas tentativas de elaboração e execução de planos de educação no Brasil pode nos conduzir a várias conclusões sobre as dificuldades e os obstáculos de diferentes ordens que têm frustado essas tenativas. **Contudo, dificilmente o balanço desse quadro indicará uma descrença na necessidade e na importância de elaboração de novos planos porque, neste final de século, é geral a convicção de que a boa condução da coisa pública requer a elaboração e a implementação de planos para todos os setores da vida social**. Está tão amplamente aceita a ideia de que o planejamento é um instrumento essencial de governo, que nem mesmo se admite que a postulação de cargos governamentais eletivos seja tentada sem que os eventuais candidatos exponham seus planos ou os planos de seus partidos. (AZANHA, 1993, p.75, destaque nosso).

Azanha (1967) define "planos" como um conjunto de medidas, de natureza técnica, administrativa e financeira, selecionadas a partir de uma determinada política, para serem executadas num certo prazo. O vocábulo em destaque, pois, remete a processos de planejamento que, conforme dados apontados pelo autor, abarcam três fases distintas: a decisão de planejar, o plano em si e sua implantação. Enquanto a primeira e a última decorrem de disposição essencialmente política, a segunda demanda iniciativas de cunho técnico. (AZANHA, 1993, p.72).

Quanto ao substantivo "planejamento", Azanha (1993, p.75) suscita a ideia de que sem um "mínimo de conhecimento das condições existentes numa determinada situação e sem um esforço de previsão das alterações possíveis dessa situação, nenhuma ação de mudança será eficaz e eficiente, ainda que haja clareza a respeito dos objetivos dessa ação". Alerta, contudo, sobre três aspectos centrais a serem considerados para o emprego de planos como expedientes de planejamento.

Em primeiro lugar, o autor afirma que não existe uma ciência do planejamento ou métodos de planejamento gerais e abstratos que possam ser aplicados a qualquer situação social, "independentemente de considerações de natureza política, histórica, cultural, econômica etc.". Em segundo lugar, partindo da tese de que um plano pressupõe uma dificuldade a ser sanada, Azanha (1993, p.70) considera que para que uma dada situação seja percebida como um problema governamental, ou seja, como algo que deve ser corrigido de forma prioritária pelo Estado, ela deve, antes, ser compreendida como um problema nacional. Isto, por sua vez, requer que o problema seja captado coletivamente:

> Pode-se dizer que um problema nacional como problema governamental, só existe a partir de uma percepção coletiva. Nestes termos, não seria suficiente, para afirmar a existência de um problema nacional, apenas a consciência crítica de alguns homens em face de

> uma realidade. É claro que essa observação não deve ser compreendida no sentido ingênuo de que a consciência cria a realidade social, mas apenas significando que, sem as pressões sociais que decorrem de uma percepção coletiva, a simples existência de determinados fatos pode não ser uma questão de governo, isto é, um problema nacional. Somente quando essa consciência se generaliza e se difunde amplamente na sociedade é que se pode falar de um problema em termos nacionais e de governo. (AZANHA, 1993, p. 71).

Em terceiro lugar, para que um plano não se limite a uma "simples declaração de intenções", é preciso adotar algumas precauções: incluir de início ações imediatamente viáveis, ampliando-as face às possibilidades que forem sendo criadas; garantir que os objetivos e metas iniciais e as incorporadas ao longo do tempo sejam coerentes com as diretrizes fixadas pela política; ter sempre em consideração as complexidades da área abrangida pelo plano, sua relação com os demais processos sociais e as informações e pesquisas disponíveis nesse setor.

Portanto, a ideia de plano pressupõe que uma política, que um conjunto de intenções, por melhor que seja, não se efetiva espontaneamente; para tanto, elas carecem de uma conjugação de ações sistematizadas e elaboradas. E mais, se por um lado a existência de planos pode ser considerada essencial para uma "boa condução da coisa pública", por outro, a mera elaboração destes instrumentos não garante que um planejamento de fato seja implementado. Assim, para que um plano cumpra sua função é necessário que alguns aspectos sejam observados: a) que ele se dirija a problema reconhecidamente existente, o que pressupõe um diagnóstico preciso e fundamentado sobre a situação que se pretende alterar; b) que este diagnóstico indique ainda os recursos disponíveis e os necessários para que o plano seja concretizado; c) que os objetivos e as metas do plano sejam coerentes com as diretrizes que o orienta; d) que os objetivos, as metas e as estratégias do plano sejam claros e, sobretudo, viáveis, o que requer que determinadas coisas sejam temporalmente priorizadas; e) que sejam estipulados os responsáveis por desenvolver determinadas ações; f) que o plano preveja formas de acompanhamento e avaliação acerca dos movimentos empreendidos; g) que o plano seja construído de forma coletiva e democrática, com efetiva participação do Estado, da sociedade civil e da população; i) que o plano expresse consensos entre estes atores; e especialmente, j) que uma vez elaborado, haja vontade política para efetivá-lo.

A elaboração do Plano Decenal ignorou várias destas premissas. No entanto, esta constatação constitui um dado irrefutável e definitivo para qualificá-lo como inócuo? As fragilidades técnicas do Plano Decenal nos permitem desqualificar todo processo que

envolveu sua elaboração e, consequentemente, os esforços do CONANDA para a implementação do ECA? A resposta é não.

O tratamento dispensado pelos adultos a crianças e adolescentes foi marcado historicamente pela indiferença, pelo abuso, pela exploração e pela violência, sobretudo aos indivíduos mais pobres. Foi se desenvolvendo, paulatinamente, uma noção de que era preciso proteger a infância e a adolescência, o que ensejou o surgimento de ações estatais de controle e penalização, com vistas à manutenção de uma determinada ordem social. Estas consolidaram, no Brasil, um arcabouço legal (o "menorismo", que vigorou por aproximadamente setenta anos) de natureza punitiva, fundamentado em práticas de vigilância e disciplina (a retirada do menor de sua família e a internação em instituição, onde se procederia ao processo de regeneração moral, podem ser vistos como um símbolo deste sistema), destinadas, sobremaneira, a crianças e adolescentes pobres, seja qualificando-os de menores abandonados, delinquentes, imorais ou em situação irregular (em linhas gerais, estes indivíduos eram concebidos como objetos de medidas judiciais e seres com propensão à imoralidade, à mendicância e ao crime). Há menos de três décadas foi promulgada uma nova lei que estabelece diversos pontos de ruptura significativos com o "menorismo", o ECA. Afirmamos na quarta seção desta pesquisa que alguns destes pontos são centrais e, entre eles, um desponta como elemento chave para a concretização das rupturas propostas: o Conselho de Direitos, por meio do qual, foi possibilitado à sociedade interferir na elaboração e na execução das políticas públicas. Entretanto, seria razoável esperar que uma instituição inédita e relativamente recente pudesse produzir ou impulsionar, a um só golpe, uma forma absolutamente coerente, precisa e definitiva para implementar uma lei que, por sua vez, visa superar conceitos, práticas e problemas que se cristalizaram no país por décadas?

É com esta ótica que concluímos a análise do Plano Decenal. Vemos neste instrumento uma denúncia, que indica que os direitos de crianças e de adolescentes continuam a ser negados, negligenciados e violados, mesmo com toda a proteção legal; um indicador rumos, haja vista todas as diretrizes por ele assentadas; e uma chamada para a mobilização e para a ação, que pressupõe que o ECA não será implementado por si só – isto demanda uma reunião de esforços da sociedade e do Estado. Inerente a esta consideração, situa-se outra: compete ao Conselho de Direitos desencadear este movimento. Assim, o Plano Decenal pode representar também o encontro do órgão com sua real função social – a propósito, várias atribuições do CONANDA aparecem no Plano como objetivos estratégicos –, ou seja, efetivar aquilo que não se efetivará

espontaneamente, atuar para que o pretendido no plano legal se transforme em realidade social. Por fim, vale destacar, aliás, que durante a análise citamos alguns atos já produzidos pelo CONANDA em decorrência do Plano Decenal. A estes somamos mais um: a Resolução nº 161, de 04 de dezembro de 2013, que determina a elaboração de planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal.

O documento, em linhas gerais, orienta ainda que, nestas esferas, os respectivos planos deverão ser desencadeados por comissões intersetoriais, constituídas exclusivamente para este fim, com a seguinte composição: o respectivo Conselho de Direitos, que a coordenará, o Conselho Tutelar, os conselhos setoriais (educação, saúde, assistência social, esporte, cultura e lazer), os órgãos gestores das políticas sociais, os fóruns de direitos da criança e do adolescente, organizações da sociedade civil e, especialmente, crianças e adolescentes.

Para estas comissões, mais especificamente, foi atribuída a responsabilidade de elaborar o plano decenal em seu âmbito de atuação, desde a realização de diagnóstico sobre a situação local referente à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, passando pela produção da minuta do projeto até sua submissão à consulta pública (sendo recomendadas audiências públicas, consultas virtuais ou outro mecanismo de participação). Vencidas estas etapas, caberá ao respectivo Conselho de Direitos aprovar o plano decenal e, posteriormente, apoiar e articular a implementação de suas ações com os órgãos dos Poder Executivo e Legislativo, visando sua inserção no plano plurianual e na lei orçamentária e, finalmente, definir instrumentos de avaliação e monitoramento.

Todo este processo deveria ocorrer em âmbito estadual, segundo alterações promovidas pela Resolução nº 171, de 04 de dezembro de 2014, até 03 de dezembro de 2015 e, em nível municipal, até 03 de dezembro de 2016. Destarte, após participarem do processo de construção da versão nacional do Plano Decenal, as localidades agora deverão produzir – com base nas diretrizes, eixos e objetivos estratégicos daquele – seus próprios planejamentos para a concretização dos direitos humanos de crianças e adolescentes, segundo suas demandas específicas, características e recursos.

5.1.3 Estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais

Cinquenta e três resoluções do CONANDA concernem a políticas setoriais. Distribuímos os documentos em oito subcategorias, são elas: saúde (04), esporte e lazer (15), atendimento socioeducativo (15), trabalho/emprego/educação profissional (04), violência sexual (01), liberdade, respeito e dignidade (09), segurança no trânsito (02), acolhimento institucional/adoção (03).

5.1.3.1 As políticas setoriais na área da saúde

Quatro peças do CONANDA concernem a questões atinentes à área da saúde: a Resolução nº 05, de 14 de setembro de 1993, que "aprova e envia as moções que menciona"; a Resolução nº 26, de 14 de julho de 1994, que insta o Poder Público, nos três níveis, e a sociedade civil a redefinirem prioridades, articulando e direcionando os recursos financeiros, materiais e humanos adequados para assegurar a toda criança e adolescente do Nordeste o direito fundamental à vida, sem prejuízo dos outros direitos; a Resolução nº 41, de 13 de outubro de 1995, que aprova em sua integra o texto oriundo da Sociedade Brasileira de Pediatria, relativo aos direitos de crianças e adolescentes hospitalizados; e a Resolução nº 177, de 11 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o direito de crianças e adolescentes a não serem submetidos à excessiva medicalização. Além delas, vale apontar a Resolução nº 42, de 13 de outubro de 1995, que incluímos na categoria "Diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência", uma vez que o documento aprovava diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência não apenas na área da saúde, mas também nas áreas da educação, assistência social e trabalho.

A Resolução n° 26/1994, mesmo reconhecendo, dentre outras coisas, o recrudescimento da mortalidade infantil nos Estados da Região Nordeste, em "decorrência basicamente da falta de oportunidade de trabalho e renda e de condições de vida para ampla parcela da população", limitou-se a emitir apelos:

> Art. 1° Instar o Poder Público, nos três níveis, e a Sociedade Civil organizada a redefinirem prioridades, articulando e direcionando os recursos financeiros, materiais e humanos adequados para assegurar a toda criança e adolescente do Nordeste o direito fundamental à vida, sem prejuízo dos outros direitos.
> Art. 2° Instar os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente da Região a permanecerem vigilantes ante

> essa situação de "genocídio infantil" e acompanharem a reorientação das instituições públicas e privadas nas suas esferas de competência, bem como exercerem o controle das ações e da ampliação dos recursos públicos na área da criança.
> Art. 3° Instar os órgãos públicos responsáveis pelo desenvolvimento da Região a adequarem suas ações à situação emergencial ora configurada, prestando contas à sociedade das ações empreendidas e dos recursos a elas destinados. (CONANDA, 1994. Não paginado).

A decisão em destaque é incongruente com as atribuições conferidas pelo ECA aos Conselhos de Direitos e situa-se muito aquém das expectativas depositadas nestes órgãos pela sociedade. Em primeiro lugar, de acordo com o Estatuto, constitui função do Conselho de Direitos controlar as políticas em todos os níveis na área da infância e da adolescência, o que certamente inclui a responsabilidade de definir prioridades e, consequentemente, o direcionamento de recursos para o atendimento de crianças e adolescentes. Assim, a resolução em questão não representa uma tentativa do CONANDA de se eximir de suas atribuições e, ao mesmo tempo, transferi-las ao Poder Público e à sociedade civil? Em segundo lugar, os Conselhos de Direitos não foram instituídos para simplesmente permanecerem "vigilantes" diante de situações de genocídio infantil, ou somente acompanharem a reorientação das instituições públicas e privadas, ao contrário, foram criados, em última instância, para impelir o poder público e a sociedade ao cumprimento integral dos direitos de crianças e adolescentes, para definir os rumos a serem seguidos para que isto ocorra. Em outras palavras, estes órgãos não devem agir como meros espectadores da cena social, mas sim como seus protagonistas. Em terceiro lugar, o conselho delibera e vincula o governo e a sociedade ao cumprimento de suas decisões, portanto, suas resoluções não podem se restringir a propor convites ou solicitações, elas devem determinar ações.

A Resolução nº 41/1995, aprovava integralmente um texto oriundo da Sociedade Brasileira de Pediatria, relativo aos direitos da criança e do adolescente hospitalizados. Nela são outorgados 20 direitos, dos quais, onze reproduzem determinações do ECA, seja com o mesmo texto, com redação similar ou abrangente: a) direito à proteção à vida e à saúde, com absoluta prioridade e sem qualquer forma de discriminação (passagem já contemplada pelos artigos 5º e 7º do Estatuto); b) direito a ser hospitalizado quando for necessário ao seu tratamento, sem distinção de classe social, condição econômica, raça ou crença religiosa (vide artigo 11 do ECA); c) direito a ser acompanhado por sua mãe, pai ou responsável, durante todo o período de sua hospitalização, bem como receber visitas (vide artigo 12 do ECA); d) direito à proteção contra qualquer forma de

discriminação, negligência ou maus tratos (vide artigos 5º e 18 do ECA); e) direito ao respeito a sua integridade física, psíquica e moral (vide artigo 17 do ECA); f) direito à preservação de sua imagem, identidade, autonomia, valores, dos espaços e objetos pessoais (vide artigo 17 do ECA); g) direito a ter seus direitos constitucionais e legais respeitados integralmente pelos hospitais (vide artigo 4º do ECA); h) direito a receber aleitamento materno sem restrições (vide artigos 9º e inciso V do artigo 10 do ECA); i) direito a não ser separado de sua mãe ao nascer (garantido em parte pelo inciso V do artigo 10 do ECA); j) direito a receber todos os recursos terapêuticos disponíveis para a sua cura, reabilitação e ou prevenção secundária e terciária (vide § 2º do artigo 11 do ECA); k) direito a não ser utilizado pelos meios de comunicação, sem a expressa vontade de seus pais ou responsáveis, ou a sua própria vontade, resguardando-se a ética (vide artigo 17 do ECA).

No entanto, os demais direitos estabelecidos pela resolução não apenas representam inovações ao ECA como encaminham prerrogativas pertinentes e coerentes: a) direito a que os pais ou responsáveis participem ativamente do diagnóstico do filho hospitalizado, do tratamento e do prognóstico, recebendo informações sobre os procedimentos a que o mesmo será submetido; b) direito a não ser ou permanecer hospitalizado desnecessariamente por qualquer razão alheia ao melhor tratamento de sua enfermidade; c) direito a não sentir dor, quando existirem meios para evitá-la; d) direito a ter conhecimento adequado de sua enfermidade, dos cuidados terapêuticos e diagnósticos a serem utilizados, do prognóstico, respeitando sua fase cognitiva, além de receber amparo psicológico, quando se fizer necessário; e) direito a desfrutar de alguma forma de recreação, programas de educação para a saúde e acompanhamento do currículo escolar, durante sua permanência hospitalar; f) direito a receber apoio espiritual e religioso conforme prática de sua família; g) direito a não ser objeto de ensaio clínico, provas diagnósticas e terapêuticas, sem o consentimento de seus pais ou responsáveis e o seu próprio, quando tiver discernimento para tal; h) direito a confidência dos seus dados clínicos, bem como direito a tomar conhecimento dos mesmos, arquivados na instituição, pelo prazo estipulado em lei; i) direito a ter uma morte digna, junto com seus familiares, quando esgotados todos os recursos terapêuticos disponíveis.

A Resolução nº 42/1995, promulgada no mesmo dia da anterior, aprovou 22 diretrizes para a área da saúde, nove delas, porém – seguindo a mesma tendência da Resolução nº 41/1995 – reproduzem assentamentos contidos no ECA, seja

integralmente, parcialmente ou por incorporação. Novamente indicamos entre parênteses os artigos da lei onde a proposta da resolução já constava contemplada: a) garantir o atendimento de qualidade na rede do SUS, no que tange ao pré-natal, parto, puerperal, lactação e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento do recém-nascido, sendo o mesmo diferenciado no que diz respeito à mãe adolescente (artigos 7º a 11); b) garantir alojamento conjunto e o aleitamento materno exclusivo em todas as maternidades (artigo 9º e 10, inciso V); d) garantir o diagnóstico e orientar os pais sobre o tratamento das anormalidades metabólicas do recém-nascido (artigo 10, III); e) fornecer, ainda na maternidade, Declaração de Nascimento junto com o Cartão da Criança, onde toda a informação relativa ao parto e ao puerperal imediato devem estar registradas; (artigo 10, IV); f) permitir a permanência dos pais ou responsáveis junto à criança ou adolescente internados em unidades hospitalares (artigo 12); g) propiciar a informação e educação às famílias sobre as ações básicas de saúde, nutrição e educação e, de forma especial, do aleitamento materno exclusivo até seis meses de idade e sua continuidade junto a outros alimentos até dois anos ou mais (artigo 14); h) prestar assistência médica, psicológica e odontológica, com prioridade à criança e ao adolescente na rede do SUS, respeitando suas especificidades, garantindo o acesso universal e igualitário aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde (7º e 11); i) garantir à criança e ao adolescente, portadores de deficiência, equipamentos, próteses e medicamentos indispensáveis á sua integração social (artigo 11).

As demais representam novidades face ao ECA. Uma tem como foco a formação profissional: capacitar profissionais para atenção integral à saúde da criança e do adolescente, na rede do SUS, levando-se em conta os fatores biológicos, os culturais, o estilo de vida, o meio ambiente e a organização da rede de referência entre serviços. Sete preveem ações de caráter comunitário, social e de fiscalização: a) exercer vigilância para o cumprimento do Código de Aleitamento Materno referente à produção, venda e publicidade de alimento lácteo; b) exercer vigilância nutricional a todas as crianças no contexto de outras ações básicas de saúde, tais como o aleitamento materno, imunização, reidratação oral, acompanhamento do crescimento, contando com a participação da família e da comunidade; c) garantir a existência de equipamentos para lazer, "cremes"[55], escolas, assistência à saúde e convivência comunitária, nas áreas residenciais; d) incentivar a formação de grupos comunitários, principalmente

[55] Na resolução este termo é escrito exatamente assim.

adolescentes, promotores de desenvolvimento social; e) garantir a recuperação de "aia:lças[56]" desnutridas, gestantes e nutrizes em risco nutricional, com o apoio das organizações comunitárias que trabalham na área da saúde, nutrição e educação, junto às famílias, com alimentos regionais e de alto valor nutritivo ou suplementação alimentar emergencial; f) implantar programas de prevenção de acidentes no lar ou fora dele; g) ampliar os recursos financeiros, para o sistema básico de saúde, privilegiando as ações de promoção e prevenção e o atendimento as famílias na comunidade.

Duas diretrizes demandam práticas de orientação ao público e divulgação de informações: a) informar, orientar, facilitar e ampliar o acesso aos métodos naturais e artificiais de planejamento familiar, aprovados cientificamente, garantindo o adequado acompanhamento dos usuários, além de promover programas específicos para os adolescentes com vistas à prevenção da gravidez precoce, esclarecimentos em saúde reprodutiva, prevenção de DSTI/AIDS; b) divulgar os serviços de atenção a jovens na comunidade, que deverão funcionar, em horários adequados para o atendimento da população alvo, incluindo educação e saúde para todos e em especial para aqueles que estão fora da escola.

Outras quatro visam à organização de recursos e atendimentos na rede de serviços de saúde: a) garantir uso obrigatório do Cartão da Gestante, para consultas de pré-natal até o momento do parto; b) garantir a organização de uma rede de referência e contra referência (comunidade, Postos de Saúde, Especialidades, Hospitais e outros) para atenção à criança e ao adolescente; c) atender no SUS a demanda de escolares encaminhadas pelas Escolas; d) implantar o Sistema de Informação Ambulatorial sobre a saúde da mulher, criança e adolescente, como instrumento imprescindível de gerência de serviços e de avaliação da assistência prestada.

Por fim, a Resolução nº 177/2015, publicada cerca de dez anos depois das Resoluções 41 e 42, compartilha com elas semelhanças: reafirma, ainda que com alguns avanços, normas já expressas em lei; possui caráter fundamentalmente declaratório.

O documento é fundamentado em diversas considerações que sugerem a ocorrência, no país, de um consumo elevado e inadequado de substâncias que podem causar dependência física ou psíquica, em especial uma denominada "metilfenidato[57]".

[56] Idem.

[57] De acordo com a Nota Técnica n° 38/2012, do Ministério da Saúde, o metilfenidato é a substância ativa dos medicamentos com os seguintes nomes comerciais: Ritalina®, Ritalina LA® e Concerta®. Trata-se de um "fraco estimulante do sistema nervoso central, com efeitos mais evidentes sobre as atividades mentais do que nas ações motoras". A Nota destaca ainda sobre os efeitos desta substância nas pessoas

Entre tais afirmações, uma nos chamou a atenção: o alto índice de utilização de medicamentos, sobretudo psicotrópicos, "em serviços de acolhimento institucional e em unidades de medidas sócio educativas, [levaram] especialistas a afirmar a existência de prática corrente de contenção química". (CONANDA, 2015. Não Paginado).

Nesta perspectiva, a "excessiva medicalização" é concebida como a "redução inadequada de questões de aprendizagem, comportamento e disciplina a patologias, em desconformidade com o direito da criança e do adolescente à saúde, ou que configure negligência, discriminação ou opressão". Por conseguinte, além de vedar esta prática, o CONANDA afirma como direto da infância e da adolescência o "acesso a alternativas não medicalizantes" para as mencionadas questões, que deverão envolver uma "abordagem multiprofissional e intersetorial". (CONANDA, 2015. Não Paginado).

A prevenção à violação de direitos provocada por medicalização excessiva é atribuída aos órgãos e entidades que integram o Sistema de Garantia de Direitos que, para tanto, deverão promover, dentre outras ações, campanhas educativas e debates sobre o tema.

Quanto à proteção às crianças e adolescentes no âmbito dos serviços de acolhimento institucional e em unidades de medidas socioeducativas, onde estariam ocorrendo práticas de contenção química, o documento não vai além de prever ações futuras, quer dizer, nenhuma determinação específica sobre a violação mencionada é prolatada, em seu lugar, somente são elencadas diretrizes para nortear o trabalho a ser desenvolvido: a) os cuidados com a saúde mental de adolescente no âmbito do SINASE deverão ser realizados por equipe multidisciplinar e multissetorial de saúde, a ser composta em conformidade com as normas de referência do SUS; b) o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa que apresente indícios de transtorno mental, de deficiência mental, ou associadas, deverá ser avaliado por equipe técnica multidisciplinar e multissetorial e esta avaliação subsidiará a elaboração e execução da terapêutica a ser adotada, a qual será incluída no Plano Individual de Atendimento (PIA) do adolescente; c) a prescrição de medicamento psiquiátrico para adolescentes no âmbito do SINASE deve ocorrer nos termos da lei, bem como deve estar em conformidade com o PIA e com as necessidades individuais do adolescente; d) os

---

que: "o mecanismo de ação no homem ainda não foi completamente elucidado, mas acredita-se que seu efeito estimulante é devido a uma inibição da recaptação de dopamina no estriado, sem disparar a liberação de dopamina. O mecanismo pelo qual ele exerce seus efeitos psíquicos e comportamentais em crianças não está claramente estabelecido, nem há evidência conclusiva que demonstre como esses efeitos se relacionam com a condição do sistema nervoso central". (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012, p. 2).

serviços de atendimento socioeducativo e de privação de liberdade deverão adotar medidas que coíbam a prática de excessiva medicalização e de contenção química arbitrária de adolescentes.

Assim como em outras resoluções, nesta mais uma vez o CONANDA se debruça sobre um problema real e sério, entretanto, as decisões promulgadas, embora pertinentes, possuem caráter declaratório, circunscrito basicamente ao plano formal, deixando lacunas que poderiam ser preenchidas com ações mais concretas e efetivas, próprias e dos governos.

5.1.3.2 As políticas setoriais na área do esporte e lazer

Treze resoluções sobre o esporte e o lazer se relacionam, em alguma medida, com o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, seja por meio de atos que disciplinam repasse de recursos, que selecionam projetos para captação de recursos ou que firmam parcerias com órgãos governamentais para este mesmo fim. Uma (Resolução nº 155, de 8 de novembro de 2012) estabelece diretrizes para a atuação de entidades dedicadas a promover práticas desportivas destinadas a crianças e adolescentes. E a outra (Resolução nº 156, de 14 de março de 2013) trata da proteção de crianças e adolescentes no período preparatório e durante a realização de megaeventos esportivos internacionais (Copa das Confederações FIFA 2013, a Copa do Mundo FIFA 2014, Olimpíadas 2016 e aos eventos relacionados).

A Resolução nº 155/2012, inicialmente, afirma alguns preceitos gerais a serem observados pelas entidades que promovem práticas esportivas para crianças e adolescentes: a) as atividades desenvolvidas não podem prejudicar o desempenho escolar e devem estar em consonância com os direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico nacional e internacional; b) as instituições desportivas devem se inscrever junto aos Conselhos de Direitos municipais; c) as atividades devem ocorrer em ambientes seguros, que disponham de recursos básicos e que os técnicos e professores tenham formação para a prevenção de acidentes e para atendimento de primeiros socorros; e) os equipamentos esportivos devem estar em bom estado e ser adequados ao tamanho dos desportistas.

Em seguida, a prática desportiva é dividida em três categorias: a) desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação. As atividades neste âmbito devem evitar a seletividade e a hipercompetitividade de seus

praticantes. Seu objetivo, pois, é o desenvolvimento integral do indivíduo, sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer; b) desporto de participação. Concerne a modalidades desportivas que visam à integração dos praticantes na vida social, na promoção da saúde e da educação e na preservação do meio ambiente; c) desporto de rendimento. Almeja a obtenção de resultados e a integração de pessoas e de comunidades do País e estas com as de outras nações. Pode ser organizado e praticado de modo profissional ou amador. (CONANDA, 2012).

Em relação ao desporte educacional e ao de participação, a Resolução 155/2012 estabelece alguns serviços que deverão ser prestados pelas entidades desportivas. Estes, nitidamente, são derivados de ditames importantes do ECA, como o direito à proteção integral e a condição de pessoa em desenvolvimento, são eles: a) assistência integral à saúde durante as competições, treinamentos, momentos de recreação e lazer; b) avaliação prévia de saúde, que deve atestar a adequada condição para o exercício de atividades; c) o oferecimento de atividades pedagógicas concomitantes à prática esportiva; d) a realização de estudos e pesquisas relativos às práticas esportivas de crianças e adolescentes, de modo a contribuir para o aumento da qualidade dos serviços prestados e melhoria da qualidade de vida deste público.

Quanto ao desporto de rendimento, as diretrizes denotam mais uma atividade laboral do de que práticas de saúde e lazer. Nesse sentido, as entidades que promovem "testes de seleção" – permitido apenas para adolescentes maiores de 14 anos de idade – devem observar as seguintes exigências: a) os testes devem ser gratuitos; b) sua duração não deve ser superior a quinze dias, devendo acontecer nos períodos de férias do ano letivo escolar; c) os documentos apresentados no teste devem ser arquivados por no mínimo cinco anos (certidão de nascimento ou documento de identidade, comprovante de endereço, dados do teste, declaração de escolaridade, atestado de saúde do atleta, exame clínico prévio, a fim de constatar a aptidão para a prática da atividade física decorrente dos testes, autorização dos pais ou responsável legal para realização do teste na entidade, em que conste os meios de contato).

Concluídos os testes, as entidades desportivas passam a ter os seguintes deveres em relação aos jovens atletas: a) oferecer seguro de vida e saúde, assistência integral à saúde, seja durante as competições, treinamentos ou nos períodos de teste e programas de descoberta do talento esportivo e avaliação de saúde prévia; b) garantir a frequência à escola e desempenho escolar satisfatório do atleta; c) manter, em arquivo próprio, a documentação relativa aos atletas atendidos (certificados de matrícula e boletins

escolares, histórico de atendimentos de saúde e psicossociais e de visitas domiciliares e de familiares, registro do programa de formação desportiva e plano individual de atendimento, com garantia do direito de acesso às informações arquivadas aos representantes legais de adolescentes e órgãos de fiscalização); d) oferecer alojamento e em condições adequadas; e) custear, no mínimo, uma vez a cada trimestre, ou em qualquer situação emergencial, a visita do adolescente que esteja em regime de alojamento aos seus pais ou responsáveis legais; f) assegurar recursos de acessibilidade (infraestrutura física, de informação, de comunicação).

No esteio destas diretrizes, a Resolução nº 156, de 14 de março de 2013, dispõe sobre as "medidas relativas à proteção de crianças e adolescentes no período preparatório e durante a Copa das Confederações FIFA 2013, a Copa do Mundo FIFA 2014, as Olimpíadas 2016 e aos eventos relacionados".

Em suma, o documento prevê ações apenas para os Conselhos de Direitos estaduais e municipais e para os Conselhos Tutelares. Os dois primeiros artigos se mostram redundantes, enquanto um repete o escopo da própria norma ("Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre as medidas relativas à proteção das crianças e adolescentes no período preparatório e durante a Copa das Confederações FIFA 2013, a Copa do Mundo FIFA 2014, Olimpíadas 2016"), o outro reafirma o disposto pelo inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal de 1988, que permite que a pessoa trabalhe a partir dos 16 anos de idade e, na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos ("Art. 2º Adolescentes a partir dos 16 anos de idade podem trabalhar no serviço voluntário definido em conformidade com a legislação vigente") e pela Resolução 155/2012.

O terceiro artigo apresenta um conteúdo relevante, porém de caráter declaratório, determinando que a "execução dos programas, serviços e projetos desenvolvidos pelas redes socioeducativas, assistenciais e escolar, públicas e privadas, da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, não poderão sofrer prejuízo no período dos grandes eventos esportivos". Em outras palavras, declara que a realização das ditas competições internacionais não podem ser pretexto para qualquer descontinuidade das políticas destinadas a crianças e adolescentes e, portanto, para a ameaça ou violação de direitos.

No quarto artigo é previsto que os Conselhos de Direitos municipais e os Conselhos Tutelares devem elaborar, conjuntamente, planos específicos para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes nos períodos dos jogos. Ora, estes instrumentos não deveriam ser realizados também pelos governos? A resolução não deveria fazer

menção a isso ou pelo menos induzir que os planos dos conselhos considerassem esta questão?

O quinto, o sexto e o sétimo artigos abordam os fundos dos direitos da criança e do adolescente e, aparentemente, os planos plurianuais [58]; dizemos aparentemente porque a resolução emprega apenas a sigla "PPA".

O artigo 5º faculta aos fundos, excepcionalmente nos anos de 2013 e 2014 e, ao fundo do Estado do Rio de Janeiro nestes anos e em 2015 e 2016, abrir editais de financiamento para custear, exclusivamente, programas relacionados ao incentivo e ao fortalecimento de espaços destinados à oferta e ao desenvolvimento de atividades de lazer, esporte, cultura, convivência familiar e comunitária. Neste contexto, os recursos poderiam ser utilizados para: a manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, para uso exclusivo da política da infância e da adolescência; o atendimento direto de crianças e adolescentes por entidades não governamentais e governamentais; campanhas midiáticas para a proteção à infância e à adolescência; ações de fortalecimento do protagonismo adolescente ligadas ao tema dos eventos esportivos. Observa-se aqui uma permissão para flexibilizar determinações da Resolução nº 137/2010, que veda, por exemplo, a utilização dos fundos para investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência. Assim, o artigo 5º da Resolução nº 156/2013 amplia o rol de possibilidades para a substituição dos recursos orçamentários por aqueles geridos pelos Conselhos de Direitos, ainda que por tempo determinado e em caráter excepcional.

O artigo 6º orientava os Conselhos de Direitos municipais a "incidir no PPA/2013" para obter recursos para a "promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescente no período de realização da Copa do Mundo, grandes eventos e Olimpíadas". Esta ação deveria garantir recursos, segundo a resolução, para: os próprios fundos; a formação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos, bem como do *trade* turístico (rede hoteleira, restaurantes e etc.) quanto à abordagem de direitos humanos ao longo da realização do evento; para programas destinados ao incentivo e ao fortalecimento de espaços para a oferta e o desenvolvimento de atividades de lazer, esporte, cultura, convivência familiar e comunitária, bem como para o protagonismo

[58] Segundo a Lei orgânica do município de Rio Claro/SP, o plano plurianual diz respeito ao estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

infanto-juvenil; e o fortalecimento dos órgãos de controle social da sociedade civil, como frente, fóruns, redes, comitês.

Incitar e capacitar os Conselhos de Direitos, assim como os Conselhos Tutelares, para participar da definição das leis orçamentárias deveriam ser, na nossa avaliação, objeto de práticas contínuas por parte do CONANDA, não para angariar recursos para os fundos ou para situações eventuais, mas sim, para garantir serviços permanentes e adequados para a infância e a adolescência. Contudo, destaca-se que nenhuma outra posterior resolução do CONANDA retomou esta questão.

Por último, o artigo 7º recomendava aos Conselhos dos Direitos intensificar o monitoramento dos gastos nas ações concernentes à infância e à adolescência durante os nomeados eventos e, à sociedade civil, atuar junto aos órgãos de controle social.

5.1.3.3 As políticas setoriais na área do atendimento socioeducativo

Quinze resoluções publicadas pelo CONANDA têm como tema o atendimento socioeducativo. Cinco delas solicitam ou recomendam ações junto a instâncias do Ministério Público, todavia, os documentos apresentam lacunas: em alguns não há fundamentação que demonstre a necessidade de intervenção deste órgão; em outros não fica claro se haveria de fato remessa de representação ao Ministério Público; e em nenhum consta menção sobre quaisquer providências por parte do próprio CONANDA sobre os casos reportados. Referimo-nos às seguintes peças: a) a Resolução nº 31, de 19 de outubro de 1994, que recomendava ao Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal requerer a execução da sentença da Ação Civil Pública, proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal (Processo n° 58.326/92), referente às condições de atendimento dos adolescentes que cumpriam medidas socioeducativas de privação de liberdade no Centro de Atendimento Juvenil Especializado; b) a Resolução nº 32, de 19 de outubro de 1994, que levava ao conhecimento do Procurador-Geral da República a situação em que se encontravam os adolescentes que cumpriam medida socioeducativa de privação de liberdade no Centro de Atendimento Juvenil Especializado; c) a Resolução nº 33, de 19 de outubro de 1994, que aprovava manifestação ao então Governador do Estado de Pernambuco, repudiando o cerceamento do acesso de membros do CONANDA e do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente de Pernambuco à Unidade de Acolhimento Provisório da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC) – até 22/08/1990, denominada de Fundação do

Bem Estar do Menor (FEBEM). Destaca-se a este respeito que, embora a fiscalização a entidades de atendimento, segundo o artigo 95 do ECA, constitui-se como atribuição do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Conselho Tutelar, como o Conselho de Direitos, enquanto órgão encarregado de controlar as ações em todos os níveis para a proteção de crianças e adolescentes, fora impedido de conhecer uma dada situação concreta envolvendo estes indivíduos? Assim, em lugar de deliberar por uma queixa pública, o CONANDA não deveria ter adotado medidas judiciais contra o Governador do Estado de Pernambuco?; d) a Resolução n° 34, de 19 de outubro de 1994, que solicitava ao Ministério Público Federal que procedesse a instauração de inquérito civil público em conjunto com o Ministério Público Estadual de Mato Grosso para a apuração das condições de atendimento dos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional; e) a Resolução nº 36, de 19 de outubro de 1994, que solicitava ao Ministério Público Federal que procedesse a instauração de inquérito civil público, em conjunto com o Ministério Público do Estado de Pernambuco, para apuração das condições de atendimento dos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional.

A Resolução nº 44, de 6 de dezembro de 1996, por sua vez, objetivava regulamentar a execução da diretriz contida no inciso V do artigo 88 do ECA, que prevê a "integração operacional de órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional". (BRASIL, 1990. Não paginado).

Considerando que a municipalização do atendimento constitui a primeira diretriz firmada pelo supramencionado artigo, conclui-se que esta integração operacional deveria ocorrer, obviamente, em cada município brasileiro. Contudo, a Resolução nº 44/1996 firmou outro entendimento, estipulando, em seu artigo 1º, que a integração deverá ocorrer, num prazo de 12 meses, nos "centros urbanos que sejam capitais dos Estados da Federação e no Distrito Federal":

> Art. 1° Nos Centros urbanos que sejam capitais dos Estados da Federação e no Distrito Federal deverá, no prazo de doze meses, ser providenciada a integração operacional dos órgãos do Poder Judiciário, do Mistério Público, da Defensoria Pública ou serviço congênere, da Segurança Pública e da Assistência Social, preferencialmente no mesmo espaço físico, com vistas à agilização do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua autoria de infração. (CONANDA, 1996. Não paginado).

Avaliamos como positiva a definição de prazo proposta, afinal, medidas desta natureza podem favorecer a concretização de preceitos legais; entretanto, por que ela não foi estendida a todos os municípios, já que esta é a essência da propositura do ECA para o atendimento a crianças e adolescentes?

Mesmo com esta ressalva, a resolução apresenta alguns avanços no sentido de promover a efetivação dos direitos instituídos pelo ECA: a) o artigo 2° atribui aos dirigentes dos órgãos envolvidos no atendimento referido no artigo 1º, o dever de firmar o "Pacto de Ação Articulada, com a interveniência dos Conselhos Estaduais e publicado no Diário Oficial do Estado, visando à melhor operacionalização do atendimento integrado"; b) o artigo 3º, ampliando o disposto no inciso III do artigo 111 do ECA, afirma que a defesa técnica do adolescente deverá ser feita desde o atendimento inicial (apreensão em flagrante ou oitiva nos atos investigatórios), por defensor público, advogado dativo (nomeado pelo juiz) ou constituído, devidamente inscrito na OAB; c) o artigo 4º impõe aos Estados e ao Distrito Federal a criação de núcleo especializado em direitos de crianças e adolescentes nas respectivas Defensorias Públicas, devendo cada um dos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal enviar ao CONANDA, no prazo de doze meses, relato da situação do atendimento em nível do Estado ou do Distrito Federal.

O artigo 5º adverte ainda que a não obediência ao prazo demarcado no supracitado artigo 1° (12 meses para a integração operacional) implicará o encaminhamento de representação ao Ministério Público, para os procedimentos legais cabíveis, por descumprimento ao artigo 88, inciso V, do ECA.

Esta questão é retomada pela Resolução nº 45, de 29 de outubro de 1996, que regulamenta a participação do CONANDA na "programação dos recursos que se referem aos artigos 99[59], 108[60], 174[61] e 175[62] do ECA". Em linhas gerais, o conselho resolve que: a) nos centros de atendimento integrado (referidos pelo artigo 88 do ECA e

[59] Dispõe o artigo 99: "as medidas previstas neste Capítulo poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, bem como substituídas a qualquer tempo". (BRASIL, 1990. Não Paginado).
[60] Define o artigo 108 que: a "internação, antes da sentença, pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias". (BRASIL, 1990. Não Paginado).
[61] Estabelece o artigo 174: "comparecendo qualquer dos pais ou responsável, o adolescente será prontamente liberado pela autoridade policial, sob termo de compromisso e responsabilidade de sua apresentação ao representante do Ministério Público, no mesmo dia ou, sendo impossível, no primeiro dia útil imediato, exceto quando, pela gravidade do ato infracional e sua repercussão social, deva o adolescente permanecer sob internação para garantia de sua segurança pessoal ou manutenção da ordem pública". (BRASIL, 1990. Não Paginado).
[62] O artigo 175 estipula que "em caso de não liberação, a autoridade policial encaminhará, desde logo, o adolescente ao representante do Ministério Público, juntamente com cópia do auto de apreensão ou boletim de ocorrência". (BRASIL, 1990. Não Paginado).

pela Resolução n° 44/1996) deverá ser assegurada a existência de unidades para os atendimentos acautelatórios; b) as unidades de atendimentos acautelatórios serão de responsabilidade de órgãos da assistência social, sob supervisão do Poder Judiciário e fiscalização do Ministério Público e do Conselho Tutelar competente; c) na hipótese da inexistência dos centros integrados, as unidades para atendimentos acautelatórios deverão funcionar em espaços rigorosamente distintos daqueles destinados à execução da medida socioeducativa de internação; d) a defesa jurídica dos adolescentes, a ser prestada pelo Estado, em atendimento acautelatório, deverá manter rigoroso controle dos prazos legais, com vistas à eventual impetração de *habeas corpus* e demais responsabilizações; e) ficam assegurados ao adolescente em atendimento acautelatório, no mínimo: identificação civil; tratamento médico-odontológico emergencial; orientação técnico-jurídica continuada; orientação sócio-pedagógica; atividades culturais, esportivas e de lazer.

O documento realça que estas determinações deverão ser observadas pelos convênios a serem firmados entre o Governo Federal e as unidades federadas ou organizações não governamentais, para apoio técnico-financeiro a serviços e projetos que envolvem unidades de atendimento acautelatório e que o descumprimento a elas implicará o encaminhamento de representação ao Ministério Público para os procedimentos legais, além de outras sanções eventualmente cabíveis.

Em síntese, a resolução em tela determina a realização de serviços específicos a adolescentes (item "a": existência de unidades para os atendimentos acautelatórios); atribui responsabilidade por seu oferecimento (item "b": órgãos da assistência social) e convoca aqueles que deverão fiscalizá-lo (item "b": Poder Judiciário, Ministério Público e o Conselho Tutelar); e define procedimentos e parâmetros para seu funcionamento (itens "c", "d" e "e"). Eis, pois, um exemplo, a nosso ver lapidar, de ação do Conselho de Direitos que promove a articulação de esforços para a criação e o melhoramento de serviços para a infância e a adolescência.

Já a Resolução nº 46, de 29 de outubro de 1996, regulamenta a execução da medida socioeducativa de internação prevista no inciso VI do artigo 112 do ECA. O documento, antes de proceder à regulamentação propriamente dita, apontava, de forma direta e incisiva, dois problemas relativos à adoção desta medida no país: ela estaria sendo "executada em estabelecimentos incompatíveis com o disposto na lei" e "aplicada em desobediência ao artigo 122, incisos e parágrafos [do ECA], tendo como consequência, em alguns Estados, um exorbitante número de adolescentes internados".

(CONANDA, 1996. Não paginado). Imperioso expor novamente que o artigo 122 do ECA assevera que: a) a medida de internação só poderá ser aplicada quando se tratar de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, por reiteração no cometimento de outras infrações graves e/ou por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta; b) que o prazo de internação nesta última hipótese não poderá ser superior a três meses e deverá ser decretado judicialmente após o devido processo legal; c) e que a internação jamais será aplicada se houver outra medida mais adequada.

Nota-se, portanto, que enquanto o primeiro problema remete a inadequações e/ou irregularidades por parte das instituições que prestam serviço de internação, o segundo coloca em suspeição a atuação do Poder Judiciário, encarregado pelo ECA da responsabilidade de aplicar medidas socioeducativas, bem como a do Ministério Público, que acompanha e inflúi no processo de apuração de ato infracional praticado por adolescentes, afinal, os únicos atores que poderiam desrespeitar o artigo 122 seriam justamente os juízes e os promotores de justiça.

Para reparar estes descaminhos, a Resolução nº 46/1996 determina seis medidas, são elas: a) limitação no número de adolescentes nas unidades de internação, que não poderá exceder a quarenta. Convém indicar que o ECA não estipula quantidade máxima de adolescentes por unidade de internação, sendo que o inciso III do artigo 94 determina apenas o oferecimento de "atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos"; b) distribuição regionalizada de unidades de internação em cada Estado da Federação. A esse respeito o ECA somente prevê, no inciso VI do artigo 124, que o adolescente deve permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável; c) integração das unidades de internação aos serviços setoriais de atendimento (educação, saúde, esporte e lazer, assistência social, profissionalização, cultura e segurança). Não há no ECA passagem que determine a integração entre unidades de internação e serviços setoriais, ainda assim, o direito do adolescente em cumprimento de medida de internação de obter escolarização e profissionalização é previsto pelo inciso XI do artigo 124, enquanto o inciso XII do mesmo artigo assegura a realização de atividades culturais, esportivas e de lazer. Ressalta-se que o § 2º do artigo 94 afirma que para garantir estes direitos as entidades utilizarão preferencialmente os recursos da comunidade; d) garantia de atendimento jurídico continuado, tratamento médico e odontológico e orientação sócio-pedagógica ao adolescente em medida de internação. Esta prerrogativas já são consagradas pelo

ECA: o tratamento médico e odontológico é disposto pelo inciso IX do artigo 94, que inclui ainda cuidados psicológicos e farmacêuticos. O parágrafo único do artigo 123 afirma como obrigatório o oferecimento de atividades pedagógicas e o inciso III do artigo 111 a defesa técnica por advogado; e) garantir ao adolescente em medida de internação acesso aos serviços da comunidade, em atividades externas, como preparação à reinserção social, salvo quando exista expressa determinação judicial em contrário. Esta garantia também já é estabelecida pelo ECA, ainda que assentada em outros termos: "Artigo 121, § 1º. Será permitida a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da entidade, salvo expressa determinação judicial em contrário"; f) a instituição que preste serviço de internação deverá prever em seu projeto sócio-pedagógico a participação da família e da comunidade como dimensão essencial da proteção integral. O ECA não faz menção à existência de tal instrumento. No entanto, o inciso V do artigo 94 da lei atribui às entidades o dever de diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares.

Destarte, a Resolução nº 46/1996, inegavelmente, trata do primeiro problema diagnosticado (inadequações e/ou irregularidades em instituições destinadas à execução da medida socioeducativa de internação), acrescentando ao ECA algumas prerrogativas e garantias relevantes, como a limitação no número de adolescentes por equipamento. Contudo, nenhuma das seis proposituras que integram o documento se dirige ao segundo problema, ou seja, às possíveis irregularidades cometidas por juízes e promotores face ao artigo 122.

A Resolução nº 126, de 10 de julho de 2007, dispõe sobre a reiteração de discordância do CONANDA com as propostas de rebaixamento da maioridade penal. Salienta-se que em 1993, por meio da Resolução n° 006, de 14 de setembro do mesmo ano, o conselho já havia se posicionado de forma contrária à alteração do limite etário para a definição da inimputabilidade para crianças e adolescentes.

No documento de 2007, em primeiro lugar, o CONANDA expressa seu desacordo às propostas de redução da idade penal de forma fundamentada, argumentando – em compasso ao que já afirmamos nesta pesquisa –, que a inimputabilidade penal de pessoa com menos de 18 anos de idade é considerada clausula pétrea da Constituição Federal de 1988 e, como tal, impossível de ser suprimida por meio de emenda constitucional:

> [O CONANDA] vem a público manifestar-se contra a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional que reduz a idade penal de 18 para 16 anos por considerá-la inconstitucional. [...] tendo em vista que a Constituição Federal Brasileira de 1988 considerou que a inimputabilidade penal é direito e garantia fundamental de todas as pessoas com menos de 18 anos [...] o adolescente não responde criminalmente quando comete atos infracionais, mas responde conforme a legislação especial (ECA). O artigo 60, parágrafo 4, inciso 4, da Constituição Federal dispõe que "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais". [...] a PEC aprovada ontem na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal está ferindo frontalmente princípios constitucionais e garantias elementares das crianças e adolescentes. (CONANDA, 2007. Não paginado.).

Além de evidenciar e questionar a flagrante tentativa, por parte dos senadores da república, de extinguir direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988, pelo ECA e por tratados internacionais à infância e à adolescência, a resolução também afirma que o CONANDA impetraria ação no Supremo Tribunal Federal com o intuito de paralisar tal atentado:

> Diante disso, o CONANDA, com o apoio do jurista Dalmo de Abreu Dallari e da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude irá elaborar e impetrar um mandado de segurança, com pedido de liminar, no Supremo Tribunal Federal, visando à paralisação imediata da tramitação da PEC que trata da redução da idade penal no Congresso Nacional, defendendo dessa forma a prevalência da soberania dos princípios constitucionais no Estado Democrático de Direito e em defesa do integral cumprimento da Lei 8.069, de 1990. (CONANDA, 2007. Não paginado.).

Esta decisão nos induz a considerar que o CONANDA poderia ter adotado medidas similares em muitas outras resoluções em que o órgão, diante de atentados, violações de direitos ou descumprimento do ECA, optou apenas por emitir declarações formais, manifestações de descontentamento ou encaminhar requisições imprecisas a autoridades diversas.

Por outro lado, constituiria equívoco compreender a Resolução nº 126/2007 como um sinal de amadurecimento institucional do conselho? Coincidência ou não, vale ressaltar que após a edição deste documento o CONANDA publicou mais 51 decisões, sendo que, dentre elas, identificamos apenas uma com teor similar ao que mencionamos no parágrafo anterior, assentada ainda em 2007, a Resolução nº 128 que, como veremos posteriormente, dispõe sobre a indignação do CONANDA contra a prisão de uma adolescente em estabelecimento destinado a adultos do sexo masculino.

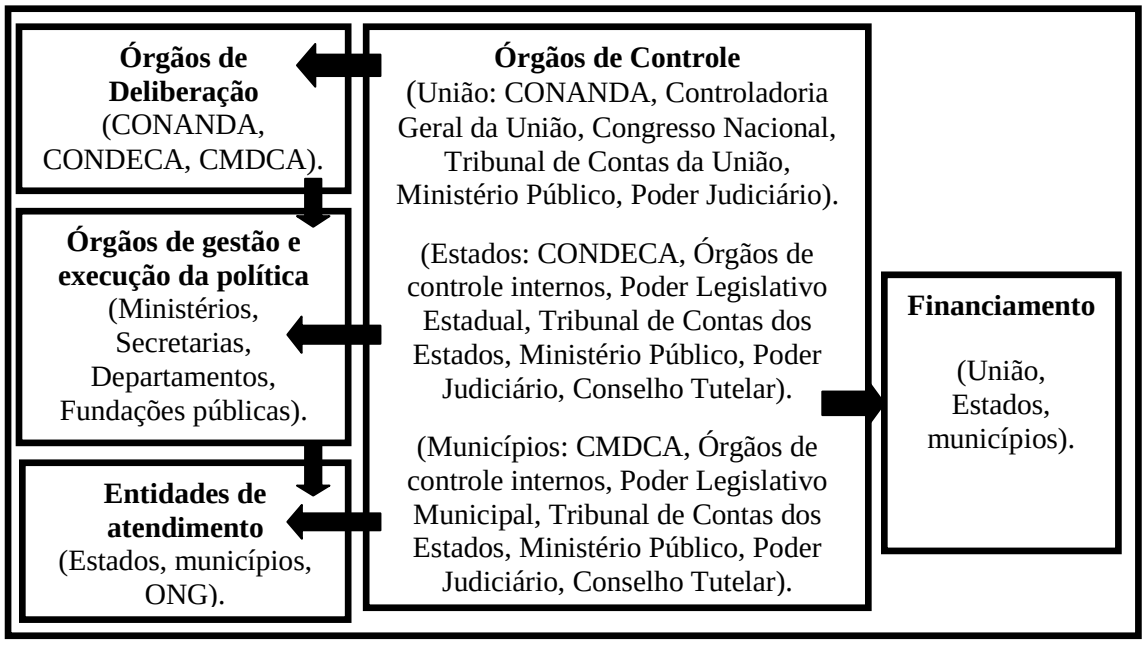
Por fim, a Resolução nº 160, de 18 de novembro de 2013, considerando os princípios, as diretrizes e as normativas estabelecidas pelo SINASE, aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (PNAS). Este instrumento também parece ter relação com o Plano Decenal de Direitos Humanos, que estabelece, em seu "Objetivo Estratégico 3.12", a necessidade de ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para o atendimento a adolescente autor de ato infracional, intenções que, obviamente, se coadunam perfeitamente com a ideia e o alcance de um plano.

O PNAS, em sua estrutura, abarca os seguintes aspectos: a) princípios, diretrizes e um modelo de gestão para o atendimento socioeducativo; b) um marco situacional geral, com informações quantitativas e apontamentos sobre o sistema de justiça e segurança, o atendimento inicial integrado, o atendimento em meio fechado, o atendimento em meio aberto, os recursos humanos e o sistema de informações; c) e o planejamento de ações – para os dez anos subsequentes, nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte – que envolve quatro eixos: gestão; qualificação do atendimento; participação e autonomia dos adolescentes; sistema de justiça e segurança. Para cada um destes eixos são elencados objetivos, metas, prazos e responsáveis (com atribuições para as três esferas de governos, para os Conselhos de Direitos e para Poder Judiciário). Portanto, aparentemente, o PNAS aprimora um ponto específico do Plano Decenal. Ademais, a Resolução nº 160/2013 expede outra decisão importante visando ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços nesta área: fixa o prazo de 360 dias para que os Estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem seus próprios planos de atendimento socioeducativo, com base na versão nacional.

Por fim, tendo em vista que o PNAS guarda estreita correspondência com o SINASE, parece necessário expor algumas informações a seu respeito. O mencionado sistema foi instituído em 2012, por meio da Lei nº 12.594, que ainda regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas à adolescente que pratique ato infracional. De acordo com o artigo primeiro da referida lei, o SINASE compreende um:

> § 1º [...] conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei. (BRASIL, 2012).

Trata, pois, do estabelecimento de diretrizes e concepções para o gerenciamento, a organização e a articulação das iniciativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para o oferecimento de programas e serviços socioeducativos. Nesse sentido, a Lei nº 12.594/2012 apresenta uma divisão de competências entre as três esferas administrativas para a efetiva prestação dos atendimentos devidos aos adolescentes, que envolvem não apenas os aparatos governamentais, mas também os Conselhos de Direitos. Organizamos as determinações a este respeito na Ilustração 2.



Fonte: Adaptado de SINASE, 2009.

Ilustração 2 – Organograma do SINASE.

Observa-se, assim, que – reafirmando a natureza e as atribuições do Conselho de Direitos para a proteção e a promoção dos direitos da infância e da adolescência – o CONANDA exerce em relação ao SINASE funções normativas e deliberativas, além de avaliar e fiscalizar o programa. Já seus análogos estaduais e municipais desempenham papeis deliberativos e de controle sobre seus respectivos sistemas.

Como mostra a Ilustração 2, o artigo 30 da Lei nº 12.594/2012 define que todos os serviços no âmbito do SINASE serão cofinanciados entre os entes federados, a partir de recursos do orçamento fiscal, da seguridade social e de outras fontes, como por exemplo, os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Quanto ao atendimento, aos municípios foram confiados os seguintes encargos: a) formular, instituir, coordenar e manter o sistema municipal de atendimento socioeducativo; b) elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo; c) criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto; d) editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu sistema; e) cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários para seu povoamento e atualização; f) cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

Aos Estados foram cominadas ações similares às atribuídas para os municípios, no entanto, com duas diferenças: as práticas estaduais devem focalizar as medidas de semiverdade e de internação e auxiliar os municípios no cumprimento de suas atribuições: a) formular, instituir, coordenar e manter o sistema estadual de atendimento socioeducativo; b) elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo; c) estabelecer com os municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto; d) editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema e dos municipais; e) criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação; e) prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos municípios para a oferta regular de programas de meio aberto; f) garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias, da Segurança Pública e da Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local; g) garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional; h) cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao seu povoamento e atualização; i) cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinadas ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade.

Ao Distrito Federal recaem, cumulativamente, as competências dos Estados e dos Municípios. Já a União é incumbida de definir os rumos e os pressupostos dos programas e serviços, instituir sistemas de coleta de dados, monitoramento e avaliação,

auxiliar os Estados, o Distrito Federal e os municípios (sendo-lhe expressamente vedado pelo § 1º do artigo 3º o desenvolvimento e a oferta de programas próprios de atendimento), mais precisamente: a) elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os municípios; b) prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas; c) instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida; d) contribuir para a qualificação e ação em rede dos sistemas de atendimento socioeducativo; e) estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade; f) instituir e manter processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas; g) financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do SINASE; h) garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos aos gestores estaduais, distrital e municipais, para financiamento de programas de atendimento socioeducativo.

Em conclusão, as resoluções que analisamos nesta subcategoria, que abarcam um período de 19 anos, entre 1994 e 2013, e o trabalho do CONANDA em diferentes momentos sobre um mesmo tema, sugerem-nos um processo de refinamento e consolidação, por meio do qual, as ações do conselho acerca de questões que envolvem o atendimento socioeducativo passaram de atos declaratórios, onde eram expostas contrariedades sobre casos de violação de direitos ou descumprimento do ECA, de solicitações genéricas a outros órgãos e poderes de Estado, para a definição de diretrizes relevantes para os serviços a serem prestados nesta área, o recurso fundamentado ao Supremo Tribunal Federal e, finalmente, a definição de um planejamento a longo prazo visando o cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes e dos deveres estatais com estes indivíduos. Assim, deparamo-nos aqui com mais um indicativo de amadurecimento institucional do CONANDA, marcado pelo aprimoramento no exercício de suas atribuições?

5.1.3.4 Políticas setoriais na área do trabalho/emprego/educação profissional

Quatro documentos do CONANDA abordam a presente temática: a Resolução nº 69, de 15 de maio de 2001, que dispõe sobre a idade mínima para admissão ao emprego e ao trabalho e da outras providências; a Resolução nº 74, de 13 de setembro de 2001, que dispõe sobre o registro e fiscalização das entidades sem fins lucrativos que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional; a Resolução nº 148, de 19 de abril de 2011, que publica, em forma de resolução, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador; e a Resolução nº 164, de 9 de abril de 2014, que dispõe sobre o registro e fiscalização das entidades sem fins lucrativos e inscrição dos programas não governamentais e governamentais que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e a educação profissional e dá outras providências. Salienta-se também a Resolução n° 42/1995 (inserida na categoria "diretrizes políticas para a área da infância e adolescência") que define 15 diretrizes concatenadas ao trabalho.

A Resolução nº 148/2011, foi promulgada em meio ao processo de produção do Plano Decenal de Diretos Humanos, portanto, antes de sua conclusão. Entretanto, a ideia de elaborar um planejamento visando à erradicação do trabalho infantil já constava do "Objetivo Estratégico 19" da versão preliminar do próprio Plano Decenal, contida no documento "Construindo a Política Nacional dos Direito Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes", publicado pelo CONANDA em outubro de 2010.

Outro dado preliminar importante a ser mencionado sobre este plano diz respeito ao fato de que apesar dele ter sido publicado pelo CONANDA sob a forma de uma de suas resoluções, ele é descrito como "fruto do empenho da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI)", órgão composto por representantes do poder público, de empregadores, de trabalhadores, da sociedade civil e de organismos internacionais, e que atua sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Deste modo, se por um lado, o presente plano não decorreu de ação própria do CONANDA, por outro, o conselho, ao assumi-lo como uma de suas deliberações, ofertou-lhe um caráter vinculante e se tornou corresponsável por sua implementação.

Infelizmente, tendo em vista os limites desta pesquisa, não procederemos a um exame minucioso do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2011-2015). Todavia, podemos apontar que este

instrumento revela um nível superior de elaboração se comparado ao Plano Decenal: a) ele é alicerçado por um diagnóstico muito mais detalhado e fundamentado, composto por informações de natureza histórico-legal, simbólico-cultural e estatístico-social; b) são apresentadas explicações sobre a metodologia empregada na construção do plano; c) são selecionados problemas específicos a serem superados; d) a planificação propriamente dita abarca ações, objetivos, metas, prazos e responsáveis. Neste quesito, a propósito, são estipuladas ações para as três esferas de governos, especialmente para órgãos do Governo Federal, para os Conselhos de Direitos, para os Conselhos Tutelares, para universidades públicas, para organismos privados entre outros.

Para encerrar esta subcategoria, salienta-se que a Resolução nº 164/2014 decorre diretamente do Plano Decenal de Direitos Humanos, mais precisamente, de sua Diretriz 6 do Eixo 3, que dispõe sobre o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes. O documento, porém, não vai muito além de reafirmar dispositivos presentes no ECA acerca do registro de entidades e programas junto ao Conselho de Direitos municipal, da informação deste registro ao Conselho Tutelar e da fiscalização dos serviços prestados ser realizada pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

5.1.3.5 Políticas setoriais acerca da violência sexual contra crianças e adolescentes

Esta subcategoria abrange apenas um documento, a Resolução nº 162, de 28 de janeiro de 2014, que aprova o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA). Ainda nas suas considerações iniciais, a resolução invoca as diretrizes do Plano Decenal de Direitos Humanos, especificamente as dispostas no "Eixo 2 - Proteção e Defesa dos Direitos". Além desta referência, o Plano Decenal é descrito integralmente no corpo do texto do PNEVSCA.

No que tange ao conteúdo do PNEVSCA, são apresentadas informações de cunho histórico acerca do enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, os marcos legais que se referem a este tema, as diretrizes conceituais e metodológicas utilizadas e as formas de monitoramento e avaliação do plano. O documento, no entanto, não apresenta um diagnóstico sobre a questão no país. Já a planificação propriamente dita, abrange seis eixos: a) prevenção; b) atenção; c) defesa e responsabilização; d) comunicação e mobilização social; e) participação e protagonismo; f) estudos e pesquisas. Para cada eixo é indicado um único objetivo, em

seguida, as respectivas diretrizes do Plano Decenal que dialogam com a situação tratada, bem como os indicadores de monitoramento, as ações e os responsáveis por elas. Assim como nos planos de atendimento socioeducativo e de prevenção e erradicação do trabalho infantil, são destinadas ações para as três esferas de governos, especialmente para órgãos do Governo Federal, para os Conselhos de Direitos, para os Conselhos Tutelares, para universidades públicas, para organismos privados entre outros.

5.1.3.6 Políticas setoriais relativas aos direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade

Nove resoluções se referem de alguma forma aos direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade. Cinco delas apresentam moções/posicionamentos do conselho sobre fatos envolvendo crianças e adolescentes; uma institui comissão (de combate à violência contra crianças e adolescentes); duas criam grupos de trabalho (destinados a levantar informações sobre situações de tráfico, sequestro e desaparecimento de crianças e adolescentes) e uma encaminha solicitações a outros órgãos.

A Resolução nº 9, de 5 de outubro de 1993, aprovava moção ao então Ministro da Justiça, propondo-lhe oito ações: a) oficiar o Governador do Estado do Pará para que ele adotasse providências "para dar um basta aos repetidos e hediondos crimes contra crianças e adolescentes, que impunemente vem repetindo-se no município de Altamira"; b) oficiar o Procurador Geral da Justiça do Estado do Pará para que ele designasse promotor especial para acompanhar os inquéritos e processos decorrentes dos crimes praticados contra crianças e adolescentes, no município de Altamira; c) oficiar o Secretário de Segurança Pública para que ele instituísse delegado especial para presidir os inquéritos decorrentes dos crimes praticados contra crianças e adolescentes no município de Altamira; d) determinar a remessa de todas as informações sobre o caso à Procuradoria Geral da República, para que a mesma fizesse um rigoroso acompanhamento dos fatos; e) convidar o Governador do Estado do Pará e o Secretário de Segurança Pública a comparecerem a IX Assembleia Ordinária do CONANDA; f) requisitar ao Governador do Estado do Pará policiamento ostensivo preventivo no município de Altamira; g) determinar que o Departamento de Polícia Federal encaminhasse relatórios semanais à Comissão de Combate à Violência do CONANDA sobre o tema em epígrafe; h) encaminhar ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Ministério da Justiça, a denúncia recebida pelo CONANDA, a fim de que o mesmo adotasse as medidas pertinentes.

A Resolução nº 9/1993, inegavelmente, alude a práticas inovadoras e articuladas, afinal, ela revela um aparato não governamental e não jurisdicional convocando, por intermédio de um ministro de Estado, diversos órgãos e autoridades públicas a adotarem providências específicas para a proteção de crianças e adolescentes. Ela evidencia, pois, o protagonismo do Conselho de Direitos e sua importância para a efetivação do ECA. Por outro lado, o conteúdo da supramencionada resolução suscita dois questionamentos: o CONANDA não poderia determinar ações diretamente ao destinatário final, sem a necessidade da intervenção – e consequente aquiescência – de terceiros? Como já indicamos nesta pesquisa, o Conselho de Direitos dispõe da prerrogativa legal de deliberar, ou seja, definir, decidir, sobre as ações na área da infância e da adolescência. Digiácomo e Digiácomo (2010) sustentam, nesse sentido, que uma deliberação destes conselhos vincula o administrador público ao seu cumprimento, tendo em vista que ele não poderá discutir o mérito da decisão, sua conveniência e mesmo oportunidade, dentre outras coisas, porque o Poder Público possui representação no conselho e, assim, é participe de suas decisões. Em segundo lugar, por que os Conselhos de Direitos do Estado do Pará e do município de Altamira não cuidaram deste caso, requisitando eles próprios as providências administrativas sugeridas pelo CONANDA e, se necessário fosse, impetrando ações judiciais?

Cerca de seis meses depois, o CONANDA retomou este assunto na Resolução n° 22, de 12 de abril de 1994, novamente apresentado moção ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Ministério da Justiça, propondo-lhe a "agilização" das medidas recomendadas na Resolução 09/1993. No mesmo documento, o citado Conselho fora convidado a participar de reunião do CONANDA para "prestar informações sobre o andamento das investigações policiais e demais medidas requeridas em face da gravidade da situação" de Altamira.

A Resolução n° 21, de 09 de março de 1994 que, considerando a "análise apresentada pelo Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Amazonas acerca das dificuldades relacionadas ao atendimento dos direitos de crianças e adolescentes" solicitava ao Ministério Público Federal que instaurasse inquérito civil público, em conjunto com o Ministério Público Estadual do Amazonas, para apuração de fatos e responsabilidades atinentes às políticas públicas federal, estadual e municipais voltadas para o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, no âmbito do Estado do Amazonas, em especial na cidade de Manaus. Merece destaque a falta de precisão da resolução, quer dizer, que fatos e que

responsabilidades exatamente seriam apuradas? O texto também não evidencia se os governos citados descumpriram alguma decisão específica dos conselhos de direitos envolvidos no caso.

Nesta mesma perspectiva, a Resolução n° 60, de 23 de agosto de 1999 simplesmente aprova uma moção de "aplauso à Rede Globo Televisão, pelo serviço prestado à causa da criança e do adolescente através de matéria veiculada no Fantástico". Reiteramos que não há qualquer explicação sobre as razões de tal medida.

Já a Resolução nº 128, de 13 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a "indignação do CONANDA contra os atos abusivos, negligentes e violentos que tem ocorrido no Brasil, à esteira de barbárie ocorrido na cidade de Abaetetuba/Pará", representa, na nossa avaliação, talvez a decisão mais imprópria, descuidada e ineficiente produzida pelo conselho. Basicamente, o documento torna pública uma nota que expressa:

> [...] **indignação e repúdio** contra todos os atos abusivos, negligentes e violentos que têm ocorrido nas últimas semanas em diversos locais do Brasil, à esteira da barbárie na qual a cidade de Abaetetuba/PA foi palco, vitimando a adolescente L., hoje com 16 anos de idade, no tocante ao descaso das autoridades públicas para com o atendimento de adolescentes em conflito com a lei, quer nas próprias Delegacias Especializadas, nas Unidades de Internação Provisória, nos Centros Socioeducativos e, pior, **nas cadeias públicas, para onde ainda são conduzidos os adolescentes sob investigação** de algum ato infracional. (CONANDA, 2007. Não paginado).

O texto se refere ao caso que mencionamos na Seção 4 desta pesquisa: a história de uma adolescente, acusada da prática de ato infracional, que ficou presa durante cerca de um mês numa cela com mais de vinte homens, no citado município, onde foi submetida a seguidos estupros.

Diante desta calamidade, não caberia ao órgão encarregado de controlar ações em todos os níveis para a proteção de crianças e adolescentes ter adotado medidas administrativas e judiciais incisivas, de modo a penalizar os responsáveis por ela e evitar que fatos similares tornem a ocorrer? O CONANDA, no entanto, limitou-se a expor indignação e repúdio por meio de nota, que assim é concluída:

> [...] Desta forma, o CONANDA **enfatiza que um dos caminhos para mudar esta triste realidade é o comprometimento das autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário,** cujas funções exigem uma responsabilidade maior perante a sociedade brasileira, sob pena de fracassar-se na construção de uma sociedade democrática, inviabilizando a sua soberania. Sendo o CONANDA um colegiado nacional que tem **o dever de promover, proteger e assegurar que**

> **nenhum direito fundamental à criança e ao adolescente seja ameaçado ou violado, reafirma que quando o Sistema de Garantias e Direitos da Criança e do Adolescente funciona, casos como este da cidade de Abaetetuba/PA, não aconteceriam**. Portanto, o CONANDA **continuará trabalhando para reafirmar seu compromisso com a dignidade infanto-juvenil deste país, não importando de que local ou pessoas partem estas atrocidades**. (CONANDA, 2007. Não digitado).

A Resolução nº 128/2007, na nossa visão, em hipótese alguma faz jus às disposições do ECA sobre os Conselhos de Direitos e, sobretudo, às necessidades concretas da infância e da adolescência no país.

Como vimos na seção anterior, o Estatuto incumbiu o Conselho de Direitos da missão de concretizar as intenções e as concepções expressas em seus artigos, parágrafos e alíneas. Isto, certamente, exige muito mais do que simplesmente constatar e condenar a "fala de comprometimento" de autoridades e a ineficiência do Sistema de Garantia de Direitos com a proteção de crianças e adolescentes. Outro detalhe que notamos é que a resolução parece eximir o CONANDA de qualquer dever ou responsabilidade com a situação relatada, como se o "compromisso" do órgão com a infância e a adolescência pudesse se materializar apenas em medidas simbólicas e/ou abstratas, como a emissão de posicionamentos textuais.

5.1.3.7 Políticas setoriais relativas à segurança no trânsito

Dois dos primeiros atos do CONANDA tratam sobre segurança no trânsito. A Resolução nº 11, de 05 de outubro de 1993 que considerando que: a) o "traumatismo provocado por acidente de trânsito é a segunda causa de morte, em várias regiões do País"; b) esta situação é "particularmente perversa para com os adolescentes, pois nesta faixa etária o traumatismo por acidente de trânsito é a primeira causa da mortalidade"; c) os óbitos por atropelamento ocorrem com frequência nas proximidades das escolas; aprova uma moção, "alertando as Prefeituras e as Câmaras de Vereadores de todos os municípios brasileiros para o problema e solicitando atenção e providências no sentido de garantir condições de segurança especialmente quanto ao trânsito, no entorno das escolas". (CONANDA, 1993a).

A Resolução nº 13, de 09 de novembro de 1993 que, com base na argumentação citada na Resolução n° 11/1993 e alegando que estaria ocorrendo uma "adultização precoce dos adolescentes, sem respeitar sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento", também publicava uma moção "sugerindo ao Presidente da República que [vetasse] o Projeto de Lei que autorizava a habilitação de adolescentes com idade superior a 16 anos para conduzir veículos automotivos". (CONANDA, 1993b).

5.1.3.8. Políticas setoriais relativas ao acolhimento institucional/adoção

Três documentos, publicados todos no dia 09 de agosto de 1994 e que apenas encaminham moções a outros órgãos e autoridades, tratam de questões envolvendo acolhimento institucional e adoção: a Resolução nº 28, que aprovava moção ao Presidente do Supremo Tribunal Federal; a Resolução n° 29, que destinava moção ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; e a Resolução nº 30, que encaminhava moção ao Presidente do Senado Federal.

A Resolução nº 28/1994 solicitava que o Supremo Tribunal Federal estimulasse os Tribunais de Justiça dos Estados a instalar as comissões estaduais judiciárias de adoção, previstas no artigo 52 do ECA, como mecanismos de controle dos processos de adoção internacional. Neste caso, a decisão externada pelo CONANDA foi, no mínimo, incipiente. Originalmente, o artigo 52 do ECA – completamente alterado em 2009, pela Lei nº 12.010 – previa que a adoção internacional seria condicionada a estudo prévio e análise de uma comissão estadual judiciária de adoção, que forneceria o respectivo laudo de habilitação para instruir o competente processo e manteria registro centralizado de interessados estrangeiros em adoção. Ora, ao constatar a inexistência de um serviço expressamente previsto por lei – ou que sua oferta estivesse ocorrendo de forma insatisfatória ou inadequada – não caberia ao CONANDA representar ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário para que o disposto pelo citado artigo 52 fosse cumprido? Em outras palavras, em detrimento de um pedido genérico para que os tribunais de primeira e segunda instâncias fossem instigados ao cumprimento do ECA, o conselho não poderia impetrar ações judiciais para que o estabelecido em lei fosse efetivado e os responsáveis por tal descumprimento penalizados?

A Resolução n° 29/1994 é praticamente indecifrável. O documento simplesmente aprovava moção de apoio ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, aparentemente congratulando-o pela "viabilização de investigações profundas sobre os fatos e pessoas mencionadas".

Por fim, a Resolução n° 30/1994 apresentava moção ao Presidente do Senado Federal, "pleiteando a urgente apreciação do Projeto de Decreto Legislativo que aprova a Convenção de Haia sobre Cooperação Internacional e Proteção Internacional de Crianças e Adolescentes em matéria de Adoção Internacional, de 1993".

Entretanto, em posicionamento diferente, outras duas iniciativas relativas ao acolhimento institucional/adoção que contaram com a participação do CONANDA em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) parecem ser muito mais sólidas: o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNPPDDCACF, 2006) e a publicação do documento "Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes" (2009), que orienta uma das propostas do PNPPDDCACF, ao propor a reordenação institucional para as entidades de acolhimento institucional, até então denominadas de orfanatos, educandários, abrigos etc., no intuito de extinguir as grandes unidades de acolhimento; garantir a reintegração familiar de crianças e adolescentes institucionalizados; e oferecer os devidos encaminhamentos aos casos de adoção.

5.1.4. Atuação para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos

Vinte e três resoluções referem-se aos órgãos que integram o sistema de garantia de direitos. Seis delas abordam o sistema como um todo, inserindo questões como formação de seus operadores, coleta de dados e parâmetros para sua atuação. Onze documentos dispõem especificamente sobre os Conselhos de Direitos estaduais e municipais e outros seis dedicam-se nomeadamente ao Conselho Tutelar.

5.1.4.1 Normas gerais para a garantia de direitos

Incluímos nesta subcategoria as seguintes peças: a Resolução nº 50, de 28 de novembro de 1996, que apoia a implantação e a implementação do SIPIA em todos os municípios brasileiros, sob a coordenação do Ministério da Justiça; a Resolução nº 112,

de 27 de março de 2006, que dispõe sobre os parâmetros para a formação continuada dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente; a Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos; a Resolução nº 117, de 11 de julho 2006, que altera dispositivos da Resolução nº 113/2006; a Resolução nº 141, de 15 de abril de 2010, que constitui grupo temático para revisão da Resolução 113/2006; e a Resolução nº 169, de 13 de novembro de 2014, que dispõe sobre a proteção dos direitos de crianças e adolescentes em atendimento por órgãos e entidades do Sistema de Garantia de Direitos, em conformidade com a política nacional de atendimento da criança e do adolescente prevista nos artigos 86, 87, incisos I, III, V e VI e 88, do ECA.

A Resolução n° 113/2006, define o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) como uma articulação e uma integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da infância e da adolescência nos níveis federal, estadual, distrital e municipal.

Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que compõem o SGD devem atuar, conforme a Resolução 113/2006, em três eixos: a) defesa dos direitos humanos; b) promoção dos direitos; c) controle e efetivação dos direitos.

O eixo de defesa de direitos é integrado por aparatos distintos, quanto à natureza institucional, e oriundos de diversos poderes, são eles: a) órgãos judiciais: Varas da Infância e da Juventude e suas equipes multiprofissionais; Varas Criminais Especializadas, Tribunais do Júri, Comissões Judiciais de Adoção, Tribunais de Justiça, Corregedorias Gerais de Justiça; b) órgãos público-ministeriais: Promotorias de Justiça, Centros de Apoio Operacional, Procuradorias de Justiça, Procuradorias Gerais de Justiça, Corregedorias Gerais do Ministério Publico; c) Defensorias Públicas, Serviços de Assessoramento Jurídico e Assistência Judiciária; d) Advocacia Geral da União e as Procuradorias Gerais dos Estados; e) Polícia Civil Judiciária, inclusive a Polícia Técnica; f) Polícia Militar; g) Conselhos Tutelares; h) ouvidorias; i) entidades sociais de defesa de direitos.

A composição do eixo da promoção de direitos é menos heterogênea, do ponto de vista institucional, mas congrega, de forma ampla, três tipos de programas, serviços e ações públicas: a) serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais. Estes deverão garantir atendimento universal a toda criança e

adolescente, sobretudo, àqueles com direitos violados ou em conflito com a lei (artigo 16); b) serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos. Estes atendimentos possuirão caráter inicial, integrado e emergencial, serão prestados pelos órgãos do Poder Judiciário e pelo Conselho Tutelar, e terão como objetivo prevenir a ocorrência de ameaças e violações dos direitos e atender às vítimas imediatamente após a ocorrência dessas ameaças e violações (artigo 17); c) serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas. Estes serão destinados ao atendimento de adolescentes autores de ato infracional, em cumprimento de medida socioeducativa.

Por fim, o eixo do controle e efetivação dos direitos compreende instâncias públicas colegiadas, ou seja, os Conselhos de Direitos; os conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal.

O Capítulo VIII da Resolução n° 113/2006 dispõe sobre a gestão do SGD. No entanto, a passagem é confusa, sendo que os seis artigos que a compõe não detalham a administração deste sistema e suas formas de atuação.

Destarte, impossível não ponderar sobre a amplitude, a complexidade, a audácia e também sobre as imprecisões desta elaboração. Ela propõe, em linhas gerais, que organismos que pertencem a estruturas sedimentadas, altamente burocratizadas e avessas a interferências externas, como os que integram o Poder Judiciário, o Ministério Público e as polícias, interliguem-se em rede com aparatos recentes como os conselhos, que ainda lutam para afirmar a própria identidade institucional, com os órgãos públicos, comumente precários e suscetíveis aos contextos político-partidários cotidianos, e com entidades da sociedade civil, em geral focadas na captação de recursos.

O substantivo "sistema", grosso modo, corresponde à inter-relação das partes, ou dos elementos de um todo, que funciona como estrutura organizada. Do ponto de vista formal, abstrato, nada mais lógico do que articular em rede todos os órgãos, instâncias e autoridades em prol dos direitos de crianças e adolescentes, congregando e articulando, assim, ações de promoção, proteção e defesa de direitos. No entanto, do ponto de vista prático, esta elaboração tem produzido algum efeito? Talvez não por acaso, outras duas resoluções do CONANDA retomaram a Resolução n° 113/2006: a Resolução nº 117/2006, que altera alguns de seus dispositivos, e a Resolução nº 141/2010, que constitui grupo temático para sua revisão, de modo a adequar o SGD à Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ressalta-se que esta comissão deveria

apresentar uma minuta a ser submetida à discussão e deliberação do CONANDA até dia 30 de setembro de 2010, todavia, a única resolução que voltou a mencionar, em seu escopo, a SGD é a Resolução n° 169/2014, entretanto, este documento não se dedica a reformular a Resolução n° 113/2006.

A Resolução n° 169/2014, mencionando diversas passagens do Plano Decenal (Eixos 2 e 3; Diretriz 5; Objetivos Estratégicos 3.9, 3.11, 5.1, 5.2, 5.3 e 6.2), dispõe sobre a proteção dos direitos de crianças e adolescentes em atendimento pelos órgãos e entidades do SGD. Mais precisamente, o documento visa disciplinar o "conjunto de procedimentos adotados nos momentos em que a criança e o adolescente são ouvidos nos órgãos e entidades" do Sistema de Garantia de Direitos.

A resolução, portanto, se refere a ocasiões, não raro, marcadas por constrangimentos, sofrimento emocional, medo, confusão etc., especialmente em casos de graves violações, como violência sexual e agressão física, sobretudo quando praticadas por pais ou por familiares próximos. Nesse sentido, se por um lado, o documento se revela absolutamente pertinente e necessário, por outro, provocou-nos considerável surpresa o fato dele se limitar a expedir diversas "recomendações" para situações que exigem determinações: a) "recomenda-se" que a entrevista, o estudo social, o estudo psicológico e a perícia da criança e do adolescente sejam conduzidos por profissionais tecnicamente habilitados, possibilitando o reconhecimento da situação vivenciada e permitindo a busca de medidas de proteção adequadas às especificidades dos sujeitos envolvidos (artigo 5º); b) o atendimento deverá ser realizado, "sempre que possível", por equipe técnica interprofissional, respeitando-se a autonomia técnica no manejo das intervenções (artigo 3, § 1º). Ora, o verbo recomendar, bem como a expressão "sempre que possível", não dão margem para que estes expedientes sejam conduzidos por pessoas que não sejam "tecnicamente habilitadas"?; c) "recomenda-se" que o atendimento contemple os meios técnicos e metodológicos necessários à preservação da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, respeitando suas vulnerabilidades e o desenvolvimento progressivo de suas capacidades (artigo 3º); d) "recomenda-se" que a criança e o adolescente não sejam submetidos a situações de constrangimento e sofrimento emocional no âmbito do procedimento judicial (artigo 6, §2º). Do mesmo modo, seria apenas "não recomendável" a sujeição de crianças e adolescentes a situações de constrangimento e de sofrimento ou que sua integridade física, psíquica e moral deixem de ser preservadas devido à ausência dos meio técnicos e metodológicos necessários?; e) "recomenda-se" que sejam asseguradas

à criança e ao adolescente todas as informações acerca dos casos em que estejam envolvidos para que possam melhor opinar (artigo 2°, §3º); f) "recomenda-se" que, no atendimento de criança e adolescente que falem outros idiomas, seja providenciada a participação de profissional especializado para o atendimento desta demanda (artigo 3°, §4º); g) "recomenda-se" que a criança e o adolescente, quando manifestarem o desejo de serem ouvidos em procedimento judicial, sejam previa e adequadamente informados de seus direitos por equipe interprofissional ou multidisciplinar (artigo 6º). Em poucas palavras, a Resolução 169/2014 reafirma uma característica observada em inúmeros outros assentamentos produzidos pelo CONANDA, como já vínhamos apontando: a de não proferir decisões e/ou deliberar.

5.1.4.2. Conselhos de Direitos estaduais e municipais

A exemplo do que assinalamos sobre a Resolução n° 169/2014, novamente observamos uma tendência pela emissão de moções, solicitações e recomendações em detrimento do assentamento de deliberações, mesmo diante de situações de ameaça, violação de direitos e descumprimento do ECA praticados pelo Estado, inclusive no que tange ao fornecimento dos recursos humanos e da estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao pleno funcionamento de Conselhos de Direitos estaduais.

Nesta perspectiva, podemos citar: a) a Resolução n° 23, de 13 de abril de 1994 que, "tomando conhecimento da preocupante situação de desatendimento dos direitos da criança e do adolescente no Estado do Espírito Santo", "instou" o então Governador Albuíno Azevedo a "empenhar-se pessoalmente na implantação" do ECA, sobretudo em relação: ao pleno funcionamento do Conselho de Direitos estadual, ao reordenamento dos órgãos estaduais de atendimento e à adoção de "medidas concretas e efetivas para erradicação do fenômeno do extermínio de crianças e adolescentes no Estado"; b) a Resolução nº 27, de 12 de julho de 1994, que apresentava moção ao então Governador do Estado do Rio Grande do Sul, visando apoiar as reivindicações do Conselho de Direitos Estadual, que solicitava que o Governo do Estado assegurasse os meios para o seu pleno funcionamento e para o reordenamento dos órgãos estaduais de atendimento; c) a Resolução n° 35, de 19 de outubro de 1994, que apresentava moção ao Governador do Estado do Acre pleiteando que fossem asseguradas as condições para o pleno funcionamento do Conselho de Direitos estadual; d) a Resolução n° 37, de 19 de outubro de 1994, que recomendava ao Governador do Estado de Tocantins que

promovesse condições para a imediata instalação e funcionamento do Conselho de Direitos estadual. Este documento contém ainda uma passagem intrigante e contraditória: "II. Indicar àquela autoridade [o governador do Estado] o alcance da presente propositura para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente no âmbito desse Estado, conforme a Lei 8.069/90". Aparentemente, a resolução se refere ao poder de deliberação do Conselho de Direitos, que vincula o administrador público. Assim, em lugar de recomendar algo, o que pode ou não ser acolhido, não deveria o CONANDA tê-lo determinado e de forma direta e específica? A propósito, esta observação aplica-se a todos estes casos, vale repetir: ao invés dos aludidos Conselhos de Direitos solicitarem aos respectivos governadores os meios para seu próprio funcionamento e a reordenação de determinados serviços de atendimento, eles não deveriam ter deliberado, objetivamente, sobre tais questões e, na hipótese de descumprimento de suas decisões, ter representado ao Ministério Público e aos demais órgãos legitimados pelo artigo 210 do ECA?

De qualquer forma, não podemos ignorar o fato de que estas resoluções foram publicadas logo nos primeiros anos de existência do Conselho. Contudo, a Resolução n° 25, de 07 de junho de 1994, publicada, portanto, no mesmo período das que mencionamos há pouco, acenava com providências mais efetivas em face de supostos desvios praticados nos Estados e nos municípios. O documento, considerando as "inúmeras consultas sobre a legalidade da composição de Conselho de Direitos nas instâncias estaduais e municipais, nos quais têm assento os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público Estadual", aprovava o encaminhamento de representação ao Ministério Público Federal, no sentido de que fosse procedido o exame das Constituições Estaduais para o levantamento das disposições sobre a composição da representação governamental nos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ressalta-se que em 2005, por meio da Resolução nº 105, o CONANDA proibiu a participação de autoridades judiciárias e legislativas e de representantes do Ministério Público e de Defensorias Públicas na composição dos Conselhos de Direitos. Até então, porém, nenhuma resolução havia abordado esta questão. Por outro lado, o artigo 3º da Lei n° 8.242/1991, que criou o CONANDA, afirmava que a composição do conselho compreenderia representantes do Poder Executivo e, em igual número, representantes de entidades não governamentais. Assim, por analogia, pode-se considerar que a presença

de juízes, promotores e defensores nos conselhos estaduais e municipais era incongruente com a lei.

Duas outras peças que incluímos nesta subcategoria instituíam comissões: a Resolução n° 15, de 09 de novembro de 1993, que encarregava tal instância de "proceder ao exame do funcionamento da entidade IBPS e de requer pareceres dos Conselhos de Direitos estadual e municipal sobre a referida entidade"; e a Resolução n° 19, de 09 de fevereiro de 1994, que a incumbia de acompanhar a implementação das recomendações apresentadas em articulação com os Conselhos de Direitos do Estado e do município do Rio de Janeiro. O documento, infelizmente, não apresenta informações sobre o assunto.

Quanto às demais resoluções, vale apontar que: a Resolução nº 71, de 10 de junho de 2001, tratava do registro de entidades não governamentais e da inscrição de programas governamentais e não governamentais de proteção socioeducativa nos Conselhos de Direitos municipais; e outras três instituíram – e alteraram – parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos dos Direitos: a Resolução nº 105/2005, a Resolução nº 106/2005 e a Resolução nº 116/2006.

Estas últimas apresentam assentamentos importantes sobre o órgão no país, dentre os quais podemos mencionar: a) na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios haverá um único Conselho de Direitos, composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil; b) os conselhos deverão ser criados por lei e integrar a estrutura do respectivo governo; c) os conselhos terão total autonomia decisória quanto às matérias de sua competência; d) as decisões dos conselhos, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil; e) em caso de não cumprimento de alguma de suas deliberações, os conselhos representarão ao Ministério Público visando à adoção de providências cabíveis, bem como aos demais órgãos legitimados no artigo 210 do ECA para que demandem em Juízo mediante ação mandamental ou ação civil pública; f) compete à administração pública fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento dos Conselhos, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica que não onere o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; g) os conselhos deverão contar com espaço físico adequado ao seu pleno funcionamento, cuja localização será amplamente divulgada, e dotado de todos os recursos necessários ao seu trabalho regular.

Além disso, as resoluções, reafirmando o artigo 261 do ECA, lembram que ante a não instalação ou o não funcionamento do Conselho de Direitos, os registros, as inscrições e as alterações a que se referem os artigos 90 e 91 do Estatuto serão efetuados perante a autoridade judiciária da Comarca da entidade. Entretanto, neste caso, a União ficará impedida de repassar aos Estados e municípios os recursos referentes aos programas e atividades previstos pelo ECA. Verificada esta hipótese, e havendo prejuízo a crianças e adolescentes em decorrência da impossibilidade do repasse de recursos, a União e/ou o Estado deverão acionar o Ministério Público para a tomada das medidas cabíveis.

5.1.4.3 Conselhos Tutelares

Quatro das seis resoluções que têm como objeto o Conselho Tutelar estabelecem – e alteram – parâmetros para a criação e para o funcionamento do órgão: a Resolução nº 75/2001, a Resolução nº 88/2003, a Resolução nº 139/2010 e a Resolução nº 170/2014, que dispõe ainda sobre o processo de escolha dos conselheiros em data unificada em todo o território nacional. Destaca-se que esta decisão também foi objeto da Resolução nº 152/2012.

Na quarta seção desta pesquisa, ao tratar das disposições do ECA sobre o Conselho Tutelar, expomos as determinações presentes na Resolução nº 170/2014, assim e, tendo em vista que este documento condensa e atualiza os preceitos dos outros quatro que citamos no parágrafo anterior, apenas apresentaremos uma síntese de seus assentamentos mais importantes: a) haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto por cinco membros, em cada município brasileiro, observada a "proporção mínima de um Conselho para cada 100 mil habitantes" (artigo 3º, § 1º); b) além dos três requisitos exigidos pelo ECA para a candidatura a membro do Conselho Tutelar (reconhecida idoneidade moral; idade superior a vinte e um anos; residir no município), a resolução acrescenta mais dois: experiência na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; comprovação de conclusão do ensino médio (artigo 12, parágrafos 1º e 2º); c) acerca do processo de escolha dos conselheiros tutelares, a resolução estabelece as seguintes diretrizes: eleição mediante sufrágio universal e direto, pelo voto facultativo e secreto dos eleitores da respectiva localidade; candidatura individual, não sendo admitida a composição de chapas (artigo 5º); d) o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o

território nacional a cada quatro anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial (artigo 14).

O sexto documento que integra a presente subcategoria, a Resolução nº 08, de 14 de setembro de 1993, constituiu comissão para examinar a situação dos Conselhos Tutelares da cidade de São Paulo e discutir a questão diretamente com o prefeito do referido município:

> O [CONANDA], reunido na Sétima Assembleia Ordinária, em Brasília, no dia 14 de setembro de 1993, considerando o que dispõe o seu regimento interno, art. 2° Itens II e IX, resolve: I – Constituir Comissão encarregada de examinar a situação dos Conselhos Tutelares da cidade de São Paulo, em articulação com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo e ouvido o Ministério Público Estadual de São Paulo e o Ministério Público Federal. II – Delegar à Comissão a incumbência de tratar do assunto com o Prefeito Municipal de São Paulo. [...]. (CONANDA, 1993. Não Paginado).

A peça, pois, indica uma tentativa de articulação de diferentes Conselhos de Direitos, e destes com o Ministério Público, em prol da área da infância e da adolescência, e sugere possíveis requisições de providências junto ao Poder Executivo municipal. Porém, além de não informar os motivos que ensejaram tal iniciativa, o procedimento, aparentemente, não oportunizou qualquer medida objetiva, uma vez que não identificamos outra resolução do CONANDA com deliberações sobre este assunto.

5.2 Alguns apontamentos sobre o CONANDA

Objetivamos na presente seção constatar se as ações do Conselho de Direitos são condizentes com as concepções e com as determinações do ECA. Grosso modo, almejamos observar se o órgão tem concretizado as rupturas promovidas pelo Estatuto em relação aos fundamentos e às práticas dos antigos códigos de menores brasileiros, mais especificamente, pretendemos responder se tal organismo atua efetivamente como controlador das políticas públicas na área da infância e da adolescência e, nesta perspectiva, se tem concorrido para promover a articulação de esforços da União, dos Estados e dos municípios para a criação, o melhoramento e o reordenamento de serviços destinados a crianças e adolescentes.

Para tanto, adotamos como base de análise as resoluções proferidas pelo CONANDA desde sua criação em 1991. O exame destes documentos indicou-nos uma trajetória acidentada, permeada por avanços e recuos, práticas inovadoras e equivocadas, coerência e confusão, esperanças e incertezas. Nesta perspectiva, deparamo-nos com decisões extremamente elementares, burocráticas e superficiais, mas também com elaborações complexas, como a que trata do Sistema de Garantia de Direitos; com a emissão de manifestações textuais quando as circunstâncias claramente exigiam providências resolutas e incisivas, mas também com deliberações corajosas e inovadoras, como a que dispõe sobre a abusividade da comunicação mercadológica. Contudo, se ponderarmos em termos de "conjunto da obra", a conclusão que chegamos é que o conselho passou por um inegável processo de desenvolvimento e de amadurecimento institucional, que foi lhe possibilitando, pouco a pouco, uma atuação mais aprimorada e mais consonante aos preceitos do ECA, às expectativas depositadas pela sociedade nesta lei e às necessidades da infância e da adolescência no país.

Esta consideração nos permite afirmar que o CONANDA tem efetivado, no plano real, as rupturas promovidas pelo ECA no plano formal? Para responder a esta indagação retomaremos cada uma das atribuições conferidas pelo Decreto nº 5.089/2004 ao órgão: a) elaborar seu regimento interno: este foi o objeto da primeira resolução do conselho, todavia, isto ocorreu em 1993, dois anos após sua criação; b) gerir o fundo nacional da criança e do adolescente e fixar os critérios para sua utilização: este tema foi o mais recorrente entre todos os tratados pelas resoluções analisadas, sendo que em algumas peças, por meio do financiamento a determinadas ações, observamos tentativa de indução da política de atendimento; c) acompanhar e avaliar a expedição de orientações e recomendações sobre a aplicação do ECA e dos demais atos normativos relacionados ao atendimento da criança e do adolescente: esta ação foi desenvolvida em inúmeras resoluções do órgão. Entretanto, na maioria dos documentos estudados, as orientações e as recomendações foram efetuadas pelo próprio conselho. Observamos neste quesito assentamentos coerentes, ampliação de direitos e de garantias, mas também vários equívocos; d) promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento à criança e ao adolescente: a única ação mais efetiva relativa a sistemas de indicadores se refere ao apoio à implantação do SIPIA, sobre o qual, aliás, apontamos

alguns problemas (nota de rodapé 54). Além disso, verificamos a formação de comissões internas para o levantamento de informações ou para realização de estudos sobre situações específicas. Ressalta-se que incontáveis resoluções, inclusive as que encaminham alguns planos, não são fundamentadas em diagnósticos. Não por acaso, a Diretriz 11 do Eixo 5 do Plano Decenal prevê o desenvolvimento de metodologias e mecanismos para o monitoramento e a avaliação de políticas; e) promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos de atendimento à criança e ao adolescente, desenvolvidos pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República: algumas conferências tiveram como objetivo declarado a avaliação da política de atendimento. No entanto, com exceção destas iniciativas e da formação de alguns grupos de trabalho e/ou comissões com objetivo de proceder a estudos sobre temas específicos, as resoluções analisadas não indicam que esta atribuição foi desenvolvida sistematicamente pelo CONANDA, tanto que a necessidade de produzir conhecimento sobre as políticas destinadas à infância e à adolescência também consta do Plano Decenal, em especial, na Diretriz 12 do Eixo 5 e nos objetivos estratégicos 12.1, 12.2 e 12.3; f) apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos: apenas uma resolução tem como escopo a promoção de campanhas (Resolução n° 97, que formaliza apoio do CONANDA à Campanha Nacional pelo Desarmamento). Alguns documentos, com cunho de moção ou de manifestação, no entanto, podem ter concorrido para a divulgação de preceitos relativos aos direitos de crianças e adolescentes; g) acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente: não identificamos nenhuma resolução com este viés; h) elaborar normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução em todos os níveis: inúmeras resoluções dedicaram-se à produção de preceitos, tanto para a política de forma geral, como também em relação a políticas setoriais. Este trabalho ocorreu de forma mais elaborada e sistematizada com a produção da Política Nacional e do Plano Decenal de Direitos Humanos. Quanto ao controle e à fiscalização, além de algumas moções de descontentamento, inclusive perante situações de barbárie contra crianças e adolescentes, sobretudo em relação à execução de serviços socioeducativos, muito pouco foi produzido pelo CONANDA; i)

zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente: não identificamos nenhuma resolução com este escopo. Raros documentos mencionam a necessidade de prestação de contas ao CONANDA sobre o desenvolvimento de ações nos Estados e nos municípios; j) dar apoio aos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não-governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo ECA: efetivamente, não observamos ações com esta natureza. O apoio a Conselhos de Direitos estaduais e municipais ocorreu, em geral, por meio de moções ou manifestações que, em muitos casos, reafirmavam equívocos por eles praticados; k) avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos conselhos estaduais e municipais da criança e do adolescente: nenhuma resolução estabelece algum mecanismo ou metodologia para avaliar as ações praticadas nos Estados e nos município; l) acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente: nenhuma resolução possui este escopo. Entretanto, alguns documentos, em forma de moção, recomendação ou manifestação, solicitam, de forma genérica, a governadores de Estado, o reordenamento de serviços de atendimento. Além disso, o CONANDA publicou, em conjunto com o CNAS, o documento "Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes", que propõe um reordenamento institucional para as entidades de acolhimento. No mais, o mais próximo que o conselho chegou em relação a práticas de reordenamento institucional foi estabelecer parâmetros de funcionamento para o Conselho Tutelar, para os Conselhos de Direitos estaduais e municipais e para entidades de atendimento; m) promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e a sociedade civil, na formulação e execução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente: com exceção dos Planos Nacionais, que propõem ações específicas para as três esferas administrativas, para órgãos públicos e para entidades da sociedade civil, poucos documentos avançaram neste quesito; n) estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o atendimento dos direitos da criança e do adolescente: nenhum documento analisado possui este escopo. Destaca-se que o Plano Decenal, em seu Eixo 4, prioriza os Conselhos de Direitos como os espaços democráticos de participação e de controle social a serem fortalecidos, de

modo a assegurar seu caráter paritário, deliberativo e controlador e a natureza vinculante de suas decisões. Entretanto, as únicas peças que abordam diretamente esta questão são anteriores ao próprio plano: as resoluções 105/2005, 106/2005 e 116/2006, que estabelecem parâmetros para a criação e o funcionamento dos conselhos em âmbito estadual e municipal. Portanto, faltam medidas afirmativas, por parte do CONANDA, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social.

Em face desta síntese e, de toda a análise que precedemos nesta e na seção anterior, fica-nos manifesto que o CONANDA não desempenha plenamente e satisfatoriamente sua função de controlador das políticas públicas na área da infância e da adolescência, tampouco tem promovido, efetivamente, uma articulação de esforços entre a União, os Estados e os municípios para a criação, o melhoramento e o reordenamento de serviços. Todavia, há ações nestas duas searas.

Assim, consideramos que o CONANDA ainda não concretizou as rupturas promovidas pelo ECA; entretanto, com base em todos os dados que dispomos, parece-nos plausível inferir que o órgão está trilhando um caminho para este fim.

Contribuiu para este entendimento, especialmente, o processo desencadeado pelo conselho para a elaboração da Política Nacional e do Plano Decenal que, dentre outras coisas, elencou como objetivos estratégicos o cumprimento de diversas atribuições do próprio CONANDA, o que sinaliza, a nosso ver, que nos próximos anos o órgão poderá atuar de forma mais coerente, objetiva e aprimorada.

Portanto, subjacente a esta conclusão, perpassa o reconhecimento de que um órgão inédito e, relativamente recente, dificilmente superaria, em tão curto espaço de tempo, concepções e práticas que vigoraram no país por décadas (no caso do menorismo), ou melhor, por séculos (se considerarmos o descaso e a exploração que historicamente assolam crianças e adolescentes), e produziria uma realidade complemente distinta. Aliás, como contribuir para a produção uma nova realidade sem antes produzir a si mesmo (o que demanda, invariavelmente, um acúmulo de conhecimentos, maturação das próprias práticas etc., coisas que, obviamente, demandam tempo e que somente são apropriadas por um órgão à medida que ele avança em seu processo de desenvolvimento e de consolidação)?

5.3 Deliberações do CONDECA

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de São Paulo (CONDECA) foi criado em 1992, por meio da Lei Estadual nº 8.074, posteriormente regulamentada através do Decreto Estadual nº 39.059, de 1994.

O CONDECA é definido pelo artigo 2º de seu Regimento Interno – em consonância ao ECA – como órgão "deliberativo e controlador da política estadual de atendimento integral dos direitos da criança e do adolescente do Estado de São Paulo". Dentre as vinte e sete competências que são atribuídas ao conselho (16 no artigo 3º e 11 no 4º), seis evidenciam esta natureza: a) formular e deliberar sobre a política estadual de proteção integral à criança e ao adolescente; b) participar da definição de prioridades, tanto de ações como de investimento na elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; c) articular a atuação dos órgãos públicos e da sociedade civil para a implementação do sistema de proteção especial à criança e ao adolescente; d) propor ao Poder Executivo a priorização das políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente; e) acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas governamentais e não governamentais de atendimento à criança e ao adolescente; f) contribuir para o aprimoramento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e fiscalizar o seu cumprimento.

Constituído paritariamente, o CONDECA possui 20 conselheiros, dos quais, dez são designados pelo Governador do Estado, cuja escolha deve recair, preferencialmente, sobre pessoas que tenham atuado na área da infância e da adolescência e sejam oriundas dos seguintes órgãos: Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria do Turismo, Esporte e Lazer; Secretaria da Educação; Secretaria da Saúde; Secretaria da Cultura; Secretaria do Emprego e das Relações do Trabalho; Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania; Secretaria da Segurança Pública; Defensoria Pública; Assembleia Legislativa (artigo 6º).

Os outros dez conselheiros são escolhidos dentre "pessoas idôneas" indicadas por movimentos sociais comprometidos com a causa da infância e da adolescência e por entidades não governamentais que prestam serviço de atendimento, defesa e proteção à criança e ao adolescente. Neste caso, a escolha ocorre por meio de eleição, com voto direto e secreto, a ser realizada em assembleia geral especialmente convocada para este fim. Salienta-se que apenas pessoas maiores de dezoito anos de idade podem ser

habilitadas como candidatos, portanto, quando se considera apenas o critério etário, crianças e adolescentes não podem integrar o CONDECA. Já os eleitores deverão ser maiores de dezesseis anos e serem indicados por entidades de atendimento, defesa e proteção de direitos e/ou por movimentos sociais ligados à área da infância e da adolescência.

As decisões do CONDECA são proferidas através de voto aberto, mediante a presença da maioria absoluta de seus membros e, por decisão da maioria simples dos votantes, sendo que o presidente vota apenas em caso de empate. Recolhemos 85 deliberações do órgão, promulgadas entre os anos de 2003 e 2015. Os documentos foram enquadrados, a exemplo do que empreendemos em relação às peças do CONANDA, em quatro categorias: a) funcionamento interno, compreendendo ações concernentes ao fundo estadual da criança e do adolescente, atos administrativos e processo de composição do conselho; b) diretrizes políticas; c) estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais, que abrange as subcategoria esporte e lazer, atendimento socioeducativo, violência sexual, liberdade, respeito e dignidade; d) atuação para a consolidação do SGD, com duas subcategorias: fortalecimento do SDG e Conselho Tutelar.

Tabela 3 – Número de Resoluções do CONDECA por categorias de análise.

Categoria	Numero de resoluções por subcategoria de analise		Quantidade Total	Percentual
Funcionamento interno	Fundos	16	**43**	**52%**
	Atos Administrativos	10		
	Processo de composição do conselho	17		
Diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência	-	-	**32**	**38%**
Estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais	Esporte e lazer	01	**06**	**7%**
	Atendimento socioeducativo	02		
	Violência sexual	02		
	Liberdade, respeito e dignidade	01		
Atuação para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos	Fortalecimento do SGD	2	**04**	**3%**
	Conselho Tutelar	02		
Total			**85**	**100%**

5.3.1 Funcionamento Interno

Quarenta e três deliberações integram este categoria, o que representa 52% de todos os documentos analisados. Dezesseis peças abordam o fundo estadual da criança e do adolescente; dez assentam atos administrativos, dentre os quais, nove dispõem sobre a constituição de comissões e grupos de trabalho internos e uma designa membros do conselho para participar de eventos externos; e dezessete disciplinam processos de composição do próprio conselho no que tange à representação da sociedade civil. Entendemos não ser necessário expor maiores considerações sobre as duas últimas subcategorias, uma vez que elas são compostas por atos corriqueiros e essencialmente burocráticos, todavia, faremos alguns apontamentos sobre as que envolvem o fundo estadual.

5.3.1.1 O fundo estadual dos direitos da criança e do adolescente

Dentre as dezesseis peças que abordam o fundo estadual da criança e do adolescente, quatorze delas são bem similares às ações emitidas sobre este tema pelo CONANDA, estabelecendo critérios e regras para a apresentação de projetos, bem como para a captação e o repasse de recursos do fundo. Distintas das demais, a Deliberação nº 01/2016, de 22 de fevereiro de 2016, que distingue os municípios paulistas para fins de delimitação da destinação de recursos do fundo; e a Deliberação nº 2/2008, de 06 de agosto de 2008, que institui o título "Parceiro de um Destino", que tem como finalidade incentivar pessoas físicas e jurídicas a contribuir para o fundo estadual. Esta, em linhas gerais, estabelece que para a obtenção deste título é exigido que a contribuição, em forma de doação ou destinação, seja de no mínimo cem mil reais para pessoa jurídica e mil reais para pessoa física. O mesmo é válido por um ano e pode ser concedido à mesma pessoa física ou jurídica mais de uma vez, sendo que neste caso a empresa "poderá usufruir dele para fins de propaganda e divulgação institucional". (CONDECA, 2008. Não paginado).

Ao menos nove destas deliberações compartilham de uma característica que notamos em atos congêneres do CONANDA: a tentativa de indução de ações e serviços em determinada área por meio do financiamento (Deliberação n° 1/2004, Deliberação n° 4/2004, Deliberação n° 2/2005, Deliberação n° 1/2006, Deliberação n° 3/2006, Deliberação n° 4/2006, Deliberação nº 01//2008, Deliberação n° 8/2008 e a Deliberação

nº 24/2009). Como exemplo, podemos mencionar a Deliberação nº 01/2004, que autorizava a apresentação de projetos municipais de atendimento direto a crianças e adolescentes, desde que este seguissem os eixos temáticos da V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, a saber: saúde, educação, cultura, esporte e lazer, assistência social, trabalho infantil, violência sexual, medidas socioeducativas, Conselhos de Direitos, Conselho Tutelar, fundo da criança, mecanismos de exigibilidade de direitos e meios de comunicação.

5.3.2 Diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência

Todas as trinta e duas deliberações que incluímos aqui versam sobre conferências, ordinárias (preparatórias às etapas nacionais) e lúdicas (que segundo a Deliberação nº 7/2007, têm como objetivo geral possibilitar amplo processo de discussão, reflexão e proposição visando ampliar o protagonismo infanto-juvenil no controle social da efetivação da política para crianças e adolescentes. Verifica-se nestas peças, pois, continuidade ao trabalho desenvolvido pelo CONANDA em âmbito nacional com a organização das conferências nacionais. Ademais, estes eventos desencadeados pelo CONDECA, além de cumprir a função de discutir e deliberar diretrizes políticas para a área da infância e juventude, certamente contribuem para a mobilização da sociedade sobre os direitos e necessidades destes indivíduos.

5.3.3 Estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais

Recolhemos apenas seis deliberações relativas a políticas setoriais: uma sobre esporte e lazer, a Deliberação n° 3/2005, de 14 de abril de 2005, que dispõe sobre o repasse de recursos para projetos esportivos sociais; duas que abordam o atendimento socioeducativo (Deliberação nº 06/2014, que convoca a 2ª Audiência Pública sobre o Plano de Atendimento Socioeducativo e a Deliberação nº 09/2014, que aprova o Plano Decenal de Medidas de Medidas Socioeducativas do Estado de São Paulo); outras duas que se referem à constituição de um Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual (Deliberação nº 22/2013 e a Deliberação nº 29/2013); e uma que diz respeito ao direito à liberdade, ao respeito e à dignidade (Deliberação n° 23 de 2009).

5.3.3.1 Políticas setoriais referentes ao esporte e ao lazer

A Deliberação n° 3/2005 admite a doação direcionada de recursos, por parte de pessoas físicas ou jurídicas[63], a projetos esportivos, de cunho social, previamente chancelados pela Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer – a quem, segundo o documento, compete fixar os critérios para a análise das atividades a serem rubricadas – e aprovados pelo CONDECA.

Entretanto, a deliberação prevê uma distinção: seriam repassados à entidade escolhida pelo doador somente 80% do montante ofertado; o restante seria aplicado em projetos indicados pelo próprio CONDECA, a partir de sua política de atendimento.

5.3.3.2 Políticas setoriais referentes ao atendimento socioeducativo

A Deliberação nº 09/2014, de 18 de novembro de 2014, aprova o Plano Decenal de Medidas Socioeducativas do Estado de São Paulo. O documento é estruturado em onze partes: quatro oferecem informações de ordem formal (premissas; as medidas socioeducativas; as bases legais), quatro tratam do atendimento socioeducativo no Estado de São Paulo (sistema socioeducativo paulista; organização do atendimento em meio fechado; diagnóstico e análise do atendimento em meio fechado e em semiliberdade; organização do atendimento em meio aberto), e três encaminham o planejamento propriamente dito, onde são previstos as metas, as formas de monitoramento e de avaliação e os indicadores.

Ao todo são apresentadas 72 metas, distribuídas em três categorias: de curto prazo, com ações a serem desenvolvidas entre os anos de 2014 a 2017; de médio prazo, referente ao triênio 2018-2020; e de longo prazo, relativa ao quadriênio 2021-2024. Estas são organizadas em seis eixos: a) promoção e garantia de direitos; b) gestão do sistema educativo estadual; c) qualificação das ações do sistema socioeducativo; d) participação dos adolescentes; e) implementação de ações intergovernamentais; f) fortalecimento do sistema de justiça e segurança pública. Nestas são atribuídas ações para diversas secretarias e órgãos estaduais, para os municípios paulistas, para os Conselhos de Direitos municipais, o estadual e o nacional, para o Poder Judiciário e seus órgãos, para o Ministério Público entre outros.

[63] As doações aos fundos da criança e do adolescente são reguladas pelo artigo 260, de "a" a "l", do ECA, com alterações e inclusões promovidas pela Lei nº 12.594/2012.

5.3.3.3 Políticas setoriais destinados ao enfrentamento da violência sexual

O Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual é constituído pela Deliberação nº 22/2013, de 11 de junho de 2013. Cerca de três meses depois, é publicada a Deliberação nº 29/2013, de 17 de setembro de 2013, que oferece maiores informações a respeito da medida – que decorre do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA, 2013), em especial da "Ação 3" (estímulo ao fortalecimento e à descentralização das redes, comitês, fóruns, e comissões para o enfrentamento do abuso e/ou exploração sexual de crianças e adolescente) do "Eixo Mobilização Social".

O Comitê Estadual, de acordo com a Deliberação nº 29/2013, terá caráter consultivo, propositivo, executivo e exercerá doze atribuições: a) elaborar seu plano de trabalho; b) elaborar seu regimento interno; c) articular a integração de políticas públicas já existentes e o fortalecimento da parceria com a sociedade civil; d) colaborar com o CONDECA nas ações pertinentes ao enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes; e) implementar o Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, prevendo dotação orçamentária, bem como estudar e viabilizar questões referentes à sua execução; f) mobilizar os governos para a inserção das ações do Plano de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes nos orçamentos do Estado e dos municípios; g) acompanhar e monitorar a execução do Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes; h) articular as instâncias municipais para a formulação e a implementação dos planos municipais; i) colaborar com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no planejamento e execução de ações de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes e na garantia dos direitos sexuais deste público, fomentando a elaboração de políticas públicas; j) auxiliar na consolidação de banco de dados nacional para análise permanente da situação; k) promover o dia 18 de Maio como "Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração de Crianças e Adolescentes", como referência de mobilização de massa (conforme "Ação 8" do "Eixo Mobilização Social", do PNEVSCA); l) realizar eventos de sensibilização da sociedade e fomentar uma agenda para todo o Estado de São Paulo, na semana alusiva ao "18 de Maio"; l) participar de campanhas informativas, realizar parcerias com universidades e associações que desenvolvem trabalhos relativos ao tema, onde serão divulgados estudos, pesquisa e projetos relacionados ao abuso e exploração de crianças e adolescentes.

Com esta caracterização, o Comitê será composto por representantes do Poder Executivo estadual (secretarias de Desenvolvimento Social, Saúde, Justiça, Defesa e Cidadania, Segurança Pública, Educação, Cultura, Habitação, Turismo, Meio Ambiente, Esporte, Lazer e Juventude, Emprego e Relações do Trabalho); do Poder Legislativo; do Poder Judiciário; do Ministério Público; da Defensoria Pública; e da Polícia Rodoviária Federal; de conselhos estaduais (CONDECA, CONSEAS, Associação dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo, Conselho Regional de Psicologia de São Paulo); e da sociedade civil (Fórum Estadual dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de São Paulo, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, Rede Evangélica Nacional de Ação Social, Ponto Focal Adulto, Ponto Focal Jovem, Projeto Camará, Rede Criança de Combate a Violência Doméstica).

Por fim, segundo o documento, o Comitê "provisionará os recursos materiais, físicos, administrativos e orçamentários para as ações de enfrentamento à violência sexual" com recursos "previstos em Plano de Trabalho elaborado pelo Comitê Estadual e aprovado em Plenária do CONDECA". (CONDECA, 2013. Não paginado).

Esta iniciativa, inegavelmente, se debruça sobre uma das formas mais degradantes de violação de direitos contra crianças e adolescentes. A reunião de órgãos que integram o comitê lhe confere um caráter amplo e especializado, que denota uma forma articulada de proteção à infância e à adolescência. Além disso, observa-se que as ações proferidas em âmbito nacional pelo CONANDA são encampadas por seus congêneres estaduais. No entanto, a leitura das atribuições do Comitê, leva-nos a refletir se o próprio Conselho de Direitos paulista não poderia desencadear as incumbências que lhes são conferidas. Em outras palavras, a duplicação de órgãos para um mesmo fim não poderá contribuir para confusões (de competências, sobreposição de normas, descompasso de ações etc.) e desresponsabilizações (o Conselho de Direitos relegar ao Comitê o trato desta temática etc.)? Esta subdivisão não poderá acarretar medidas fracionárias em vez de integrais?

5.3.3.4 Políticas setoriais na área dos direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade

A Deliberação n° 23 de 2009, expressa uma manifestação do CONDECA contra o chamado "Toque de Recolher" (atos, expedidos por Juízes da Vara da Infância e da Juventude de algumas cidades do interior paulista, destinados a proibir a circulação de

crianças e adolescentes, nas vias públicas, no período noturno). (CONDECA, 2009. Não paginado).

Grosso modo, a deliberação se refere a rondas ostensivas, nas quais o Conselho Tutelar e a polícia militar, por determinação judicial, circulam pelas vias públicas e por locais de lazer durante a noite e recolhem crianças e adolescentes em suposta "situação de risco". Assim, embora econômica (o texto não desenvolve argumentação, apenas proclama desacordo) e de caráter meramente declaratório, a decisão do CONDECA se mostra coerente com a legislação brasileira e com parecer publicado cinco dias antes pelo CONANDA que, em nota, explicitava, em dez pontos, que o "Toque de Recolher" se caracteriza como uma medida indevida e ilegal; que ao determiná-la, os juízes das Varas da Infância e da Juventude exorbitam de suas atribuições e competências; e que tal procedimento viola direitos assegurados pelo ECA a crianças e adolescentes, remontando a práticas abusivas e repressivas decorrentes do menorismo:

> [...] portarias judiciais não podem contrariar princípios constitucionais e legais, como o direito à liberdade [...] incluindo o direito de ir, vir e estar em espaços comunitários. Os artigos 145 a 149 do ECA dispõem sobre as competências e as atribuições das Varas da Infância e Juventude. Os artigos citados não preveem a restrição do direito à liberdade de crianças e adolescentes de forma genérica, e sim restrições de entrada e permanência em certos locais e estabelecimentos, que devem ser decididas caso a caso, de forma fundamentada, conforme o artigo 149. [...] A apreensão de crianças e adolescentes está em desconformidade com os requisitos legais por submeter crianças e adolescentes a constrangimento, vexame e humilhação. Volta-se a época em que crianças e adolescentes eram tratados como objetos de intervenção do Estado e não como sujeitos de direitos. A medida significa um retrocesso, tendo em vista que nos remete à Doutrina da Situação Irregular do revogado Código de Menores e a procedimentos abusivos como a "Carrocinha de Menores" e outras atuações meramente repressivas executadas por Comissariados e Juizados de Menores. [...] O procedimento do Toque de Recolher contraria o direito à convivência familiar e comunitária, restringindo direitos também de adolescentes que, por exemplo, estudam à noite, frequentam clubes, cursos, casas de amigos e festas comunitárias; denominadas situações de risco. (CONANDA, 2009. Não paginado).

O texto acrescenta que a atuação do Conselho Tutelar e da polícia militar nos chamados Toques de Recolher "denota caráter de limpeza social, perseguição e criminalização de crianças e adolescentes, sob o viés da suposta proteção". Nesse sentido, adverte que o Conselho Tutelar se constitui como órgão de proteção e de defesa de direitos, e não como aparato de repressão ou de punição, alerta ainda que a polícia não deve ser empregada em ações visando o recolhimento de crianças e adolescentes. A

propósito, o CONANDA lembra que mesmo para casos de situação de rua o procedimento em tela é impróprio, uma vez que, não raro, crianças e adolescentes são impelidos a esta condição em decorrência de abusos sofridos em suas próprias casas, razão pela qual, o "adequado é a atuação dos órgãos e programas de proteção, acolhimento e atendimento" à infância e à adolescência. (CONANDA, 2009. Não paginado)[64].

Em conclusão, os atos do CONDECA (e mesmo do CONANDA) em relação aos episódios de "Toque de Recolher" são excessivamente brandos e formais. Ambos os órgãos, ao invés de se limitarem a "condenar" e a "recomendar", não poderiam adotar providências administrativas e judiciais mais efetivas contra os juízes que exorbitaram de suas atribuições e promoveram violações dos direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade? Em conjunto, as práticas do Poder Judiciário, do Conselho Tutelar e dos Conselhos de Direitos mencionados revelam, neste caso, outro exemplo da discrepância entre a existência do ECA e sua implementação.

5.3.4 Atuação para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos

Alocamos quatro peças nesta categoria. Duas concernem ao fortalecimento do SGD (Deliberação n° 14/2012, que apresenta as regiões sedes e as datas dos Seminários de Fortalecimento do SGD; e a Deliberação nº 01/2013, que publica o Plano de Ação

[64] Além destas observações, o CONANDA considera que as autoridades envolvidas no Toque de Recolher deveriam demonstrar semelhante empenho para "suscitar a responsabilidade da família, do Estado e da Sociedade em garantir os direitos da criança e do adolescente". Neste tocante, questiona o porquê as ditas autoridades não "buscam punir os comerciantes que fornecem bebidas alcoólicas para crianças e adolescentes ou que franqueiam a entrada de adolescentes em casas noturnas ou de jogos, ou qualquer adulto que explore crianças e adolescentes?" A nota é concluída com uma constatação e uma cobrança, respectivamente, que o procedimento em destaque, além de contrariar o ECA e a Constituição Federal, não passa de "medida paliativa e ilusória, que objetiva esconder os problemas no lugar de resolvê-los", e que "programas de acolhimento, atendimento e proteção integral estão previstas no ECA, sendo necessário que o Poder Executivo os implemente; que o Judiciário obrigue a implantação e monitore sua execução e que o Legislativo garanta orçamentos e fiscalize a gestão, em inteiro cumprimento às competências e atribuições inerentes aos citados Poderes". (CONANDA, 2009. Não paginado). Contudo, diante do caso flagrante de violação de direitos proporcionado pelo próprio Poder Judiciário, o CONANDA simplesmente encaminha três recomendações: a) **q**ue todos os municípios tenham programas com educadores sociais que possam fazer a abordagem de crianças e adolescentes que se encontrem em situações de risco, em qualquer horário do dia ou da noite, visando os encaminhamentos e atendimentos especializados previstos na lei; b) que todos os Municípios, Estados e a União fortaleçam as redes de proteção social e o Sistema de Garantia de Direitos, incluindo Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Varas da Infância e Juventude, promotorias e delegacias especializadas; c) que o Conselho Nacional de Justiça inclua em sua pauta de discussões o Toque de Recolher, objetivando orientar as Varas da Infância e Juventude sobre a ilegalidade e inconstitucionalidade do procedimento.

das Comissões Permanentes do CONDECA para o respectivo ano). As demais dispõem sobre o Conselho Tutelar (Deliberação n° 10/2013, que estabelece diretrizes de transição para o primeiro processo de escolha unificado dos conselheiros tutelares; e a Deliberação nº 4/2014, que constitui a Comissão Extraordinária para o Processo Unificado de Escolha dos Conselhos Tutelares).

5.3.4.1 Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos

A Deliberação nº 01/2013, de 09 de janeiro de 2013, torna público o Plano de Ação das Comissões Permanentes do CONDECA para o respectivo ano, que deveria "orientar as ações a serem emanadas para o Estado de São Paulo com o transparente objetivo de articular ações com diferentes parceiros visando à garantia da proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes paulistas".

Em resumo, o documento indica vinte e uma ações. Destas, 12 se dirigem a questões de organização interna do próprio CONDECA: a) garantir processo de formação permanente para os membros do conselho; b) criar grupo de trabalho para discutir e dar encaminhamentos às temáticas relacionadas à violação de direitos de crianças e adolescentes; c) composição técnica para auxiliar as comissões permanentes do conselho; d) elaborar cronograma das atividades a serem desenvolvidas; e) criar grupo de trabalho para acompanhar a elaboração da minuta do projeto dos editais; f) apresentar a minuta do edital de projetos; g) regularizar o *website* do conselho; h) revisar o regimento interno do conselho; i) orientar o conselho em relação à deliberação referente à realização do V Encontro Lúdico Estadual; j) orientar o conselho quanto à deliberação referente à contratação de assessoria para construção do diagnóstico da situação da criança e do adolescente no Estado de São Paulo; k) orientar o conselho sobre a disseminação e efetiva implementação do SINASE no Estado de São Paulo; l) orientar o conselho a respeito da retomada do Grupo de Trabalho de Construção do Plano Estadual de Convivência Familiar e Comunitária.

Quatro ações se destinam à articulação do CONDECA com órgãos relacionados à proteção e à defesa de crianças e adolescentes: a) iniciar processo de aproximação aos Conselhos de Direitos municipais, como forma de articulação do SGD; b) fornecer informações ao SGD sobre legislações, campanhas e demais ações voltadas para a garantia de direitos da criança e do adolescente; c) promover reuniões regionais contemplando as ações técnicas contidas na Política Nacional dos Direitos da Criança,

Plano Decenal, Deliberações da Conferência Estadual dos Direitos Humanos da Criança e da Resolução nº 113/2006 do CONANDA; d) difundir o SGD.

Três ações possuem caráter de divulgação e de mobilização acerca de questões relativas à infância e à adolescência: a) criar o "Prêmio Pedro Henrique Higuchi", de reconhecimento ao trabalho na promoção da defesa dos direitos da criança e do adolescente; b) criar agenda temática estadual de defesa dos direitos da criança e do adolescente; c) confeccionar exemplares do ECA, comentados e em Braille.

Por fim, uma ação concerne à captação de recursos: promover a ampliação de capitação de recursos para o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; e outra prevê a colaboração para a consolidação do SIPIA.

5.3.4.2 Conselho Tutelar

Obtivemos acesso a dois atos produzidos pelo CONDECA sobre o Conselho Tutelar: a Resolução n° 10/2013, de 11 de junho de 2013, que dispõe sobre as diretrizes de transição para o primeiro processo de escolha unificado dos conselheiros tutelares; e a Deliberação nº 4/2014, de 12 de agosto de 2014, que dispõe sobre a constituição da Comissão Extraordinária para o processo unificado de escolha dos Conselhos Tutelares.

A Resolução n° 10/2013, afirmando seguir, dentre outras normas, as disposições da Resolução nº 139/2010, do CONANDA, reafirmava a necessidade de garantia de direitos trabalhistas aos conselheiros tutelares (cobertura previdenciária; gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 do valor da remuneração mensal; licença-maternidade; licença-paternidade; gratificação natalina). Além disso, o artigo 2º do documento atribuía aos municípios paulistas, por intermédio dos Conselhos de Direitos locais, a definição dos parâmetros gerais para a regulamentação do processo de escolha unificado dos conselheiros tutelares. Para tanto, o CONDECA expressava algumas orientações, dentre as quais citamos: a) o primeiro pleito ocorreria no dia 04 de outubro de 2015, com posse no dia 10 de janeiro de 2016; b) os mandatos dos conselheiros tutelares empossados nos anos de 2011 ou 2012 poderiam ser prorrogados até a posse dos escolhidos em 2015; c) não haveria processo de escolha para os Conselhos Tutelares em 2014; d) o mandato de 4 anos, previsto pelo ECA, vigorará apenas para os conselheiros tutelares escolhidos a partir de 2015.

A Deliberação nº 4/2014, publicada cerca de um ano depois, constituía uma Comissão Extraordinária para acompanhar todo o processo referido na Resolução n° 10/2013. Tal instância teria autonomia para adotar os encaminhamentos que julgasse necessários ao seu trabalho e as seguintes atribuições: a) participar de reuniões realizadas pela SDH, ou outros órgãos sobre o processo unificado; b) organizar, normatizar e acompanhar todo o processo de escolha no âmbito estadual; c) sugerir a contratação de assessoria para o processo, se assim achasse necessário; d) colher os dados e orientar os 645 municípios do Estado de São Paulo.

5.3.4.3 Alguns apontamentos sobre o CONDECA

Mais da metade das deliberações do CONDECA que examinamos constituem procedimentos destinados ao funcionamento interno do próprio órgão (escolha de representantes da sociedade civil para compor o conselho, formação de comissões e grupos de trabalhos etc.) e às questões que envolvem a captação e o repasse de recursos do fundo estadual. A esse respeito, no entanto, vale destacar que indicamos a existência de algumas decisões que incidem sobre a indução de serviços de atendimento à criança e ao adolescente.

A produção de diretrizes políticas, por sua vez, ficou restrita às conferências preparatória e às lúdicas. Não identificamos outro documento com este teor.

As ações relacionadas à produção de políticas setoriais são parcas e pouco efetivas, com exceção de uma que aprova um plano estadual para o atendimento socioeducativo que, em suma, propõe uma reunião de esforços entre diversas secretarias e órgãos do Governo Estadual com os municípios, os Conselhos de Direitos municipais, o estadual e o nacional, o Poder Judiciário e seus órgãos e o Ministério Público para a garantia de direitos individuais de crianças e adolescentes paulistas. As outras deliberações criam comissões, expedem declarações e remetem à captação de recursos para o fundo.

O mesmo se aplica às ações relacionadas ao fortalecimento do SGD, ou seja, as deliberações prolatadas são escassas, incipientes e recorrentes (eventos de divulgação, organização interna do próprio conselho, replicação de normas, formação de comissões, captação de recursos etc.).

Ao analisar as resoluções do CONANDA nos deparamos com práticas elementares, burocráticas e superficiais, ao passo que identificamos também atos oportunos, apropriados e complexos. Nesta perspectiva, concluímos que o órgão ainda não atua em plena consonância aos preceitos inovadores introduzidos no país pelo ECA, mas que certamente está trilhando este caminho.

Seguindo esta tendência, não observamos indícios que nos pudessem conduzir a considerar que o CONDECA tem desempenhado um papel superior – ou ao menos equivalente – ao de seu congênere nacional no que tange ao controle de políticas públicas na área da infância e da adolescência e à promoção da articulação de esforços entre o Estado e os municípios para a criação, o melhoramento e o reordenamento de serviços. Aliás, as decisões promulgadas pelo CONDECA parecem ainda mais rudimentares se comparadas às emanadas do CONANDA.

5. 5 As resoluções do CMDCA

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) foi instituído no município de Rio Claro em 1991, por meio da Lei nº 2.436, de 14 de outubro do mesmo ano, posteriormente alterada pela Lei nº 3.814, de 13 de março de 2008, que o define como "órgão deliberativo da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controlador das ações em todos os níveis e responsável pela sua implementação e pela fixação dos critérios de utilização através de planos de aplicação do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente".

O CMDCA é composto paritariamente por dezesseis membros, dos quais, oito são indicados pelo prefeito municipal dentre representantes dos seguintes setores da administração pública: saúde, educação, cultura, ação social, esporte e lazer, planejamento e meio ambiente, finanças e jurídico.

Os demais membros são indicados, para mandato de dois anos, por entidades da sociedade civil – constituídas, no mínimo, há dois anos e com atuação no âmbito territorial do município –, eleitas entre os pares, a partir da seguinte proporção: a) cinco vagas são destinadas a entidades de defesa e atendimento aos direitos da criança e do adolescente; b) uma vaga à entidade ligada à profissionalização; c) uma à entidade vinculada aos setores primário, secundário e terciário da economia; e uma à entidade sindical de trabalhadores relacionados à área da criança e da adolescência.

Segundo o artigo 4º da Lei nº 3.814/2008, compete à Prefeitura Municipal fornecer os "recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do conselho, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica sem ônus para o fundo dos direitos da criança e do adolescente".

Por outro lado, três parágrafos contidos no artigo 2º da supramencionada lei, explicitam a independência do conselho face ao Poder Público local e, sobretudo, a natureza vinculante de suas decisões: a) o primeiro afirma que o órgão integra a estrutura do governo municipal, porém, "com total autonomia decisória quanto às matérias de sua competência"; b) o subsequente aponta que as decisões adotadas pelo conselho, "no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, em respeito aos princípios constitucionais da participação popular e da prioridade absoluta"; c) já o terceiro assevera que "sempre que entender descumpridas suas deliberações", o CMDCA representará ao Ministério Público para as "providências cabíveis e aos demais órgãos legitimados no artigo 210 do ECA [a União, os Estados, os municípios, o Distrito Federal, os territórios e as associações dedicadas à defesa de direitos], para demandar em Juízo por meio do ingresso de ação mandamental ou de ação civil pública". (RIO CLARO, 2008. Não paginado).

Quanto às atribuições, apenas quatro constam no corpo da lei: a) registrar as organizações da sociedade civil (sediadas no município) que prestem atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, executando os programas a que se refere os artigos 90, 101, 112 e 129 do ECA; b) inscrever os programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias executados (em base territorial) por entidades governamentais e por organizações da sociedade civil; c) recadastrar, no máximo a cada dois anos, as organizações sociais e os programas governamentais, certificando-se de sua contínua adequação à política de promoção dos direitos da criança e do adolescente; d) gerir o fundo municipal da criança e do adolescente, captando e aplicando recursos provenientes da União, do Estado, do município e da iniciativa privada.

Entre os anos de 2009 e 2015 o CMDCA publicou 44 resoluções. Em consonância ao que realizamos com os documentos do CONANDA e do CONDECA, organizamos as citadas peças em quatro categorias: a) funcionamento interno, que congrega ações relacionadas ao fundo municipal da criança e do adolescente e atos

administrativos; b) diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência; c) estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais, integrada pelas subcategorias acolhimento institucional e atendimento socioeducativo; d) atuação para a consolidação do SGD.

Tabela 4 – Número de Resoluções do CMDCA, por categorias de análise.

Categoria	Numero de resoluções por subcategoria de analise		Quantidade Total	Percentual
Funcionamento interno	Fundos	13	**33**	**75%**
	Atos Administrativos	20		
Diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência	-	-	**03**	**7%**
Estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais	Acolhimento institucional	02	**03**	**7%**
	Atendimento socioeducativo	01		
Atuação para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos	-	-	**05**	**11%**
Total			**45**	**100%**

5.5.1 Funcionamento interno

Incluímos nesta categoria 33 deliberações, sendo que 13 abordam o fundo municipal da criança e do adolescente. Destas, oito tratam da apresentação de projetos para acesso aos recursos do fundo e seis encaminham aprovação de contas. Ao contrário do que observamos em atos similares prolatados pelo CONANDA e pelo CONDECA, nenhuma destas treze resoluções do CMDCA induzem à realização, pelo financiamento, de qualquer serviço.

Outros vinte documentos remetem a questões internas e a atos de natureza administrativa e cartorial: dezesseis dizem respeito à concessão de registro a entidades e programas não governamentais, duas dispõem sobre a composição de comissões internas, uma aprova logomarca para o conselho e outra trata da perda de mandato de alguns conselheiros, a Resolução nº 06/2011, de 13 de julho de 2011. Este, com fulcro no artigo 3º, § 6º do regimento interno do órgão – que prevê a perda de mandato para o

conselheiro que, injustificadamente, faltar três vezes consecutivas, ou cinco alternadas, às reuniões ordinárias e/ou extraordinárias do conselho – destituiu da função quatro membros, com os respectivos suplentes, todos eles indicados pela prefeitura municipal de Rio Claro (oriundos da Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Esporte, Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento e Meio Ambiente).

5.5.2 Diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência

No que tange à produção de diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência identificamos três peças: duas que se referem às conferências municipais a (Resolução nº 11/2011, de 06 de Outubro de 2011 e a Resolução nº 03/2015, de 09 de abril de 2015); e uma que aprova o plano de ação do CMDCA, referente ao biênio 2013-2014 (a Resolução nº 5/2013, de 06 de setembro de 2013).

No que tange às conferências, é oportuno recobrar que entre os anos de 2009 e 2015 o CONANDA publicou 16 resoluções, que encaminharam a realização, neste período, de três conferências nacionais (a oitava, a nona e a décima, que se dedicaram à Política e ao Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente) que, como vimos, envolveriam a organização de etapas municipais.

A Resolução nº 11/2011 do CMDCA, apresentava orientações preliminares – oriundas de resoluções e de documentos do CONANDA – para a IX Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que, em consonância à etapa nacional, teria como tema "Mobilizando, Implementando e Monitorando a Política e o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios". Já a Resolução nº 03/2015 constituiu comissão responsável pela Organização da X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que, aliás, contou com nove adultos e seis adolescentes, seguindo, pois, recomendação do CONANDA, disposta na Resolução nº 166/2014 e 172/2014. Estes dois documentos sugerem que há no município desdobramentos das decisões e discussões desencadeadas em âmbito nacional pelo CONANDA e consequentemente, um trabalho de mobilização local em prol dos direitos da criança e da adolescência. Todavia, até o presente momento, o CMDCA ainda não instaurou o processo de produção de uma versão municipal do Plano Decenal.

A Resolução nº 5/2013, que aprova o plano de ação do CMDCA para o biênio 2013-2014, "tem como parâmetro, a definição de diretrizes, metas e prioridades nas principais áreas de exclusão social, foco de atenção especial para a implementação das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes e fazer valer a prioridade absoluta". (CMDCA, 2013. Não paginado).

O documento, aparentemente[65], consagra 54 prioridades, desmembradas em oito eixos: a) diagnóstico e sistemas de informação; b) promoção e universalização dos direitos da criança e do adolescente; c) enfrentamento das violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes; d) fortalecimento do sistema de garantia de direitos; e) criança e adolescente em situação de vulnerabilidade; f) atendimento especial de assistência social/socioeducativo; g) gestão da política pública; h) aperfeiçoamento do CMDCA. Para cada um destes eixos são augurados ações e objetivos.

Apenas oito ações previstas pelo plano suscitam, nomeadamente, algum tipo de intervenção de órgãos da Administração Pública (local ou estadual), de outros poderes de Estado e/ou de programas e projetos não governamentais: a) no Eixo 1, em resposta ao "desconhecimento e à falta de integração das informações dos serviços existentes no município", são afirmadas duas propostas: a integração de "informações da Vara da Infância e da Juventude, da Fundação CASA, da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Estadual de Educação" e a "implementação do SIPIA junto ao Conselho Tutelar" (CMDCA, 2013, p.16); b) no Eixo 2, como remédio à "vulnerabilidade da família, acarretando omissão aos direitos da criança e do adolescente", é indicado o "desenvolvimento de atividade em parceria com o Conselho Municipal de Saúde, com vistas à inclusão no Plano Municipal de Saúde de ações preventivas junto às famílias vulneráveis ou em situação de risco" (CMDCA, 2013, p.18); c) no Eixo 4, em atenção ao "pouco interesse em programas como o de menor aprendiz além de outros de capacitação profissional" é mencionada a busca de parcerias com "Delegacias Regionais do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho" (CMDCA, 2013, p.20); d) ainda neste eixo, sobre a "saúde da criança e do adolescente, gravidez na adolescência e DST/AIDS", são sugeridos: "fomentar a utilização de um cadastro único entre a Fundação da Saúde e as entidades que trabalham com a gravidez na adolescência", "incentivar parcerias entre a sociedade civil, o Governo e a Fundação de Saúde para

[65] O plano em si não utiliza a expressão prioridade, mas sim "situação".

capacitação de profissionais de área da saúde e educação para prevenção" (CMDCA, 2013, p.20); e) no Eixo 6, a respeito da "inexistência de um plano municipal de atendimento socioeducativo são estabelecidas as medidas: "solicitar do CREAS e da Secretaria Municipal de Ação Social (SMAS) a criação de um plano político-pedagógico para atendimento das medidas de meio aberto", "buscar que o CREAS/SMAS façam a sensibilização da comunidade para uma participação efetiva no atendimento socioeducativo" (CMDCA, 2013, p.22).

Destas oito ações, somente as referidas no item "e" foram retomadas por ato posterior do CMDCA, a Resolução nº 13/2015, de 30 de dezembro de 2015, que justamente dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Rio Claro. Coincidência ou não, se compararmos as redações de todas as proposituras citadas, as descritas no item "e" são claramente mais objetivas e as únicas a atribuir diretamente (ao CREAS e à SMAS) determinadas práticas (plano político-pedagógico para atendimento das medidas de meio aberto, sensibilização da comunidade), ao passo que nas demais a proposta é imprecisa quanto à estratégia a ser adotada e à responsabilidade pela ação.

Uma confusão presente na Resolução nº 5/2013 não deve ser ignorada. Como citamos acima, o plano prevê a realização de parceria entre o CMDCA e o Conselho Municipal de Saúde visando à inclusão, no Plano Municipal de Saúde, de ações preventivas junto às famílias vulneráveis ou em situação de risco. Esta proposta foi associada à "vulnerabilidade da família, acarretando omissão aos direitos da criança e do adolescente". (CMDCA, 2013, p.18). Além do diagnostico não ser muito preciso, cabe-nos indagar o porquê, diante dele, o CMDCA não determinou diretamente ao Poder Público local o oferecimento das ditas "ações preventivas"?

5.5.3 Estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais

Três resoluções do CMDCA introduzem políticas setoriais, duas concernem ao acolhimento institucional, ambas publicadas em conjunto com o Conselho Municipal de Assistência Social de Rio Claro (CMAS): a Resolução Conjunta nº 01/2012, de 03 de agosto de 2012 e a Resolução Conjunta nº 01/2013; e uma ao atendimento socioeducativo, a Resolução nº 13/2005, de 30 de dezembro de 2015.

5.5.3.1 Políticas setoriais relativas ao acolhimento institucional

A Resolução Conjunta CMAS/CMDCA nº 01/2012, de 03 de agosto de 2012, define atribuições para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a serem exercidas no âmbito do sistema de acolhimento do município de Rio Claro.

Em linhas gerais, o documento estabelece que o CREAS ficará responsável, por meio de uma de suas equipes técnicas, composta por pelo menos duas profissionais, uma com formação em serviço social e a outra em psicologia, por: a) mapear a rede existente e fortalecer a articulação dos serviços de acolhimento com os demais serviços da rede socioassistencial, das políticas públicas e do SGD; b) monitorar as vagas na rede de acolhimento, indicando o serviço que melhor atenda às necessidades específicas de cada caso encaminhado; c) prestar supervisão e suporte técnico aos serviços de acolhimento; d) apoiar as equipes técnicas dos serviços de acolhimento no acompanhamento psicossocial das famílias de origem das crianças e adolescentes acolhidos; e) participar de reuniões organizadas pelos serviços de acolhimento, com a participação do Conselho Tutelar e equipe técnica da Vara da Infância e Juventude, para elaboração de Plano Individual de Atendimento (PIA) e do Plano de Atendimento Familiar (PAF); g) participar das reuniões periódicas de reavaliação de PIA e PAF, organizadas pelos serviços de acolhimento; h) efetivar os encaminhamentos necessários, em articulação com os demais serviços da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e do SGD, monitorando, posteriormente, seus desdobramentos; i) monitorar a situação de todas as crianças e adolescentes que estejam em serviços de acolhimento no município, e de suas famílias, organizando, inclusive, cadastro permanentemente atualizado contendo registro de todas às crianças e adolescentes atendidos nesses serviços; j) participar de audiências concentradas; l) desenvolver e implementar os Planos de Fortalecimento de Vínculos para acompanhar famílias das crianças e adolescentes em reinserção familiar. A propósito, a resolução prevê ainda que após a reintegração familiar, o CREAS deverá acompanhar o caso por pelo menos mais seis meses. Findado este prazo, o serviço avaliará se há necessidade do acompanhamento ser mantido.

No mais, a resolução assevera que na hipótese de afastamento do convívio familiar em decorrência de "violência intrafamiliar (física, psicológica, sexual, negligência grave), exploração sexual ou outras situações de violações de direitos,

adicionalmente, estas crianças e adolescentes serão inseridos para acompanhamento e suporte" junto à equipe técnica especializada do serviço, denominada "Violência contra a Criança e Adolescente" (CMAS; CMDCA, 2012. Não paginado).

Esta passagem, no nosso entendimento, se mostra contraditória, afinal, por que uma criança ou adolescente seriam afastados de sua família senão por "situações de violações de direitos", por "violência intrafamiliar (física, psicológica, sexual, negligência grave) ou por exploração sexual"? Estaria o documento firmado no pressuposto – estranho ao ECA – de que determinados indivíduos serão afastados de suas famílias simplesmente por situações de pobreza ou por razões não muito graves?

A Resolução Conjunta CMAS/CMDCA nº 01/2013, afirma em seu escopo dispor sobre uma metodologia para o acolhimento institucional, a ser adotada no município de Rio Claro, entretanto, o documento, com apenas dois artigos, somente altera a modalidade de atendimento, passando de "Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade Acolhimento Institucional – Abrigo Institucional, para o Serviço de Acolhimento Institucional Casa-Lar". (CMAS; CMDCA, 2013. Não paginado).

A resolução não informa exatamente as razões que ocasionaram tal mudança. De qualquer modo, vale destacar que segundo documento publicado conjuntamente pelo CONANDA e pelo Conselho Nacional de Assistência Social, denominado "Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes", a principal diferença entre o Abrigo Institucional e a Casa-Lar, "além do menor número de crianças e adolescentes atendidos por equipamento [até 20 no primeiro e até 10 no segundo], está na presença do educador/cuidador residente – pessoa ou casal que reside na Casa-Lar juntamente com as crianças/adolescentes atendidos, sendo responsável pelos cuidados e pela organização da rotina da casa". (CNAS; CONANDA, 2009, p. 76).

5.5.3.2 Políticas setoriais referentes ao atendimento socioeducativo

A Resolução nº 13/2015, de 30 de dezembro de 2015, dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Rio Claro. O documento, em resumo, é estruturado em nove partes: a) introdução, onde discute os conceitos de adolescência, medidas socioeducativas e a necessidade de um plano municipal de atendimento socioeducativo; b) os princípios e as diretrizes do plano; c) o objetivo geral e os objetivos específicos do plano; d) a metodologia para elaboração do plano; e) o marco situacional geral do município, abrangendo o perfil do adolescente de Rio Claro,

dados referentes à execução de medidas socioeducativas em meio aberto e o perfil da demanda atendida no Centro de Atendimento CASA Escola Rio Claro e nas demais medidas socioeducativas; f) o modelo de gestão do sistema socioeducativo de Rio Claro; g) informações sobre a implementação, o monitoramento e a avaliação; i) o planejamento em si, que prevê objetivos, metas, estratégias, prazos e responsáveis, com ações atribuídas para três secretarias municipais (assistência social, educação e cultura), para quatro órgãos do Poder Executivo local (CREAS, CRAS, CAPSi e GEDUC), para o próprio CMDCA, para a CASA Escola Rio Claro, para a Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo e para o Programa Educativo da Polícia Militar (PROERD) .

5.5.4 Atuação para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos

Acessamos cinco peças do CMDCA relativas ao SGD, no entanto, todas aludem ao Conselho Tutelar: a Resolução nº 5/2015, de 03 de setembro de 2015, que constituiu comissão sindicante; a Resolução nº 06/2015, de 03 de setembro de 2015, que autorizava a utilização de recursos do fundo municipal para divulgar o processo de escolha de conselheiros tutelares e para a contratação de empresa especializada para o desenvolvimento e a manutenção de sítio eletrônico e páginas nas redes sociais, com a finalidade de divulgar as ações, as prestações de contas e os feitos do CMDCA; a Resolução nº 08/2015 de 05 de novembro de 2015, que autorizava a utilização de recursos do fundo municipal para a realização de curso preparatório a novos membros eleitos do Conselho Tutelar; a Resolução nº 11/2015, de 03 de dezembro de 2015, que divulgava o resultado do processo de escolha do Conselho Tutelar para o quadriênio 2016-2019; e a Resolução nº 12/2115, de 11 de dezembro de 2015, que também instituiu comissão sindicante.

Duas delas, pois, compuseram comissões para a apuração de irregularidade por parte de membros do órgão. A Resolução nº 005/2015 menciona a conduta de uma conselheira que "em tese teria desrespeitado ordem judicial emanada pelo Juízo da 4ª Vara Cível, nos autos do Processo nº 1002210-10.2015.26.0510, que versava sobre a guarda da criança R.L.F.". O documento relata que a conselheira tutelar teria afrontado o artigo 131 do ECA[66]. Assim, sem maiores informações, o caso foi encaminhado pelo

[66] O artigo afirma que: O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Poder Judiciário ao CMDCA com base no artigo 40 da Lei Municipal nº 4.284/2011, que prevê que "compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio de uma comissão sindicante, apurar as infrações éticas dos Conselheiros Tutelares".

Contudo, parecer haver nesta situação dois equívocos: em primeiro lugar o artigo 131 do ECA não elenca atribuições ou obrigações que poderiam ter sido desrespeitadas pela conselheira, mas somente a natureza do Conselho Tutelar; em segundo lugar, nos termos da resolução, a descrição do caso não sugere uma mera denúncia de infração ética, mas sim ao descumprimento de determinação judicial, relatado pelo próprio juiz que, segundo o artigo 249[67] do ECA, implica em "multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência". Portanto, por que a autoridade judiciária desrespeitada não adotou diretamente as providências cabíveis? Não identificamos outra resolução com o desfecho do trabalho da comissão sindicante. Deste modo, resta-nos indagar o porquê do Poder Judiciário tê-lo simplesmente encaminhado para o CMDCA.

Três meses depois é emitida a Resolução nº 12/2015 visando apreciar nova (suposta) falta cometida pela mesma conselheira citada na Resolução nº 005/2015, que teria "entregado um documento que valia como termo de guarda provisória e ainda [pedido] votos para eleger-se novamente ao cargo de conselheira tutelar". (CMDCA, 2015. Não paginado). Neste episódio, a conselheira teria exorbitado de suas atribuições, invadindo a seara do Poder Judiciário e, ainda, solicitado vantagem em função deste desvio. Constituiria equívoco definir este procedimento como criminoso?

O crime de corrupção passiva é descrito pelo artigo 317 do Código Penal Brasileiro como "solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou, antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem". Já o artigo 328 refere-se ao crime de usurpação do exercício de função pública, ou seja, quando alguém exerce atividade para a qual não foi investida.

Vale atentar que o artigo 48 da Resolução nº 170/2014 do CONANDA afirma que na hipótese de haver indícios da prática de crime por parte de conselheiro tutelar, o Conselho de Direitos local ou, o órgão responsável pela apuração da infração administrativa, comunicará o fato ao Ministério Público para adoção das medidas legais.

[67] Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar.

Todavia, como no caso anterior, não encontramos outra resolução com a conclusão da sindicância.

A Resolução nº 06/2015, autorizou a utilização do fundo municipal para divulgar o "processo de escolha de conselheiros tutelares e para a contratação de empresa especializada para o desenvolvimento e a manutenção de sítio eletrônico e páginas nas redes sociais, com a finalidade de divulgar as ações, as prestações de contas e os feitos do CMDCA". Esta decisão apresenta, na nossa avaliação, incongruências perante determinações proferidas pelo CONANDA: de acordo com o artigo 4º da Resolução nº 170/2014 [68] a dotação orçamentária para a implantação, a manutenção e o funcionamento do Conselho Tutelar, bem como para o processo de escolha dos conselheiros, custeio e remuneração, formação continuada e execução de suas atividades, deverá ser prevista, preferencialmente, em lei orçamentária municipal. O parágrafo sexto do mesmo artigo proíbe o uso dos recursos do fundo para quaisquer fins que não sejam destinados à formação e à qualificação funcional dos conselheiros tutelares. Portanto, os recursos do fundo não poderiam ter sido utilizados para a divulgação do "processo de escolha de conselheiros tutelares". A Resolução nº 137/2010 do CONANDA, por sua vez, veda, em seu artigo 16, inciso III, o emprego dos recursos do fundo para a manutenção e o funcionamento dos próprios Conselhos de Direitos, assim, também é indevida a contratação de empresa especializada para o desenvolvimento e a manutenção de sítio eletrônico e páginas nas redes sociais. Aliás, apontamos anteriormente que o artigo 4º da Lei nº 3.814/2008 afirma que compete à prefeitura municipal de Rio Claro fornecer os recursos humanos, a estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao funcionamento do CMDCA e, fazê-lo por meio de "dotação orçamentária específica sem ônus para o fundo dos direitos da criança e do adolescente". (RIO CLARO, 2008. Não paginado).

5.5.5 Algumas observações sobre o CMDCA

Inferimos, a partir das resoluções estudadas, que a atuação do CMDCA é basicamente burocrática e cartorial: registra programas e entidades, recebe e repassa recursos. Com exceção da realização de conferências, da produção do plano socioeducativo – ambas em decorrência de determinações do CONANDA –, e de

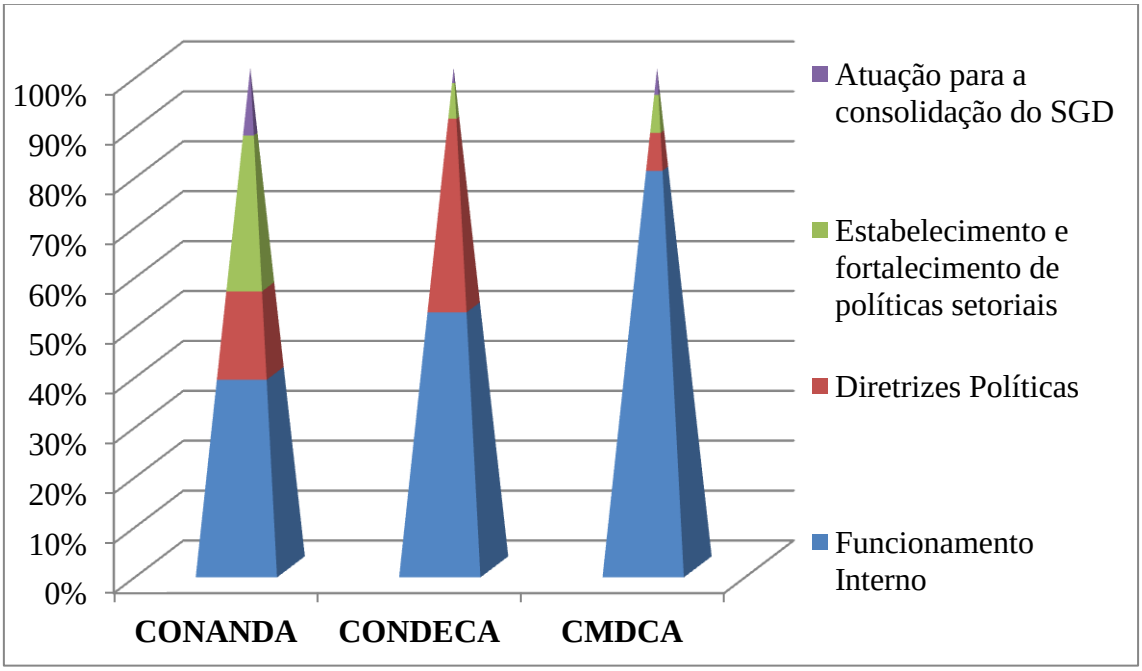
[68] A Resolução altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para, justamente, dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo território nacional dos membros do Conselho Tutelar.

orientações para a conduta do CREAS, o órgão praticamente não atua na elaboração de diretrizes políticas para a área da infância e da adolescência, no estabelecimento e no fortalecimento de políticas setoriais. As resoluções que abordaram o Conselho Tutelar, por sua vez, são inconclusivas e formais. Em suma, o CMDCA exerce de forma muito limitada suas funções de controle de políticas púbicas e de desencadeador de serviços municipais para o atendimento da infância e da adolescência no município de Rio Claro. Isto pode ser visualizado de forma mais nítida no Quadro 5 e no Gráfico 1, onde comparamos as ações desenvolvidas pelos três Conselhos de Direitos analisados.

Quadro 5 – Comparação entre a quantidade de decisões proferidas pelo CONANDA, pelo CONDECA e pelo CMDCA, por categorias de análise.

	Funcionamento interno	Diretrizes políticas	Estabelecimento e fortalecimento de políticas setoriais	Atuação para a consolidação do SGD	Outros
CONANDA	**67**	**30**	**53**	**23**	**04**
CONDECA	**43**	**32**	**06**	**04**	**-**
CMDCA	**33**	**03**	**03**	**05**	**-**

Gráfico 1 – Percentual de decisões proferidas pelo CONANDA, pelo CONDECA e pelo CMDCA, por categorias de análise.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Introdução da presente pesquisa apontamos que o tratamento dispensado pelo mundo adulto a crianças e adolescentes foi marcado historicamente pela indiferença, pelo abuso, pela exploração e pela violência, sobretudo aos indivíduos mais pobres. Aos poucos, desenvolveu-se uma noção de que era preciso proteger a infância e a adolescência, contudo, tal entendimento acabou acarretando o surgimento de ações estatais de controle e penalização, com vistas à manutenção de uma determinada ordem social.

Na Seção 2, consideramos, especialmente a partir das contribuições de Bahro (1980), Engels (1984), Lyra Filho (2006) e Abramovich (2015), que o direito se constitui como algo que: a) diz respeito à busca do homem pela libertação do que o oprime; b) confere ao sujeito, concomitantemente, a posse de alguma coisa e a faculdade de exigi-la; c) não é sinônimo de lei, podendo ser buscado além ou contra a própria norma. A efetivação de um direito, contudo, demanda ações estatais (políticas públicas) que, por sua vez, envolvem a previsão legal do direito, o detalhamento sobre as condições necessárias para seu oferecimento, o estabelecimento de deveres para os indivíduos e instituições que compartilham a obrigação de concretizá-lo etc. Nesta perspectiva, o Estado não se caracteriza como um aparato meramente coercitivo, mas como uma instituição encarregada de promover a civilização, isto é, de proporcionar às pessoas a posse e o exercício dos elementos e condições imprescindíveis à existência humana.

Em seguida, na Seção 3 procedemos ao exame da legislação que antecedeu o ECA. A partir deste movimento, atribuímos a este arcabouço legal um caráter punitivo, fundamentado em práticas de vigilância e disciplina, destinadas, sobremaneira, a crianças e adolescentes pobres – concebidos como objetos de medidas judiciais e seres com propensão à imoralidade, à mendicância e ao crime –, seja qualificando-os de menores abandonados, delinquentes, imorais ou em situação irregular.

Iniciamos a Seção 4 com dois questionamentos: as concepções e os dispositivos consagrados pelo ECA estabelecem pontos de rupturas face à legislação menorista? O Estatuto supera fragilidades da Constituição Federal de 1988 no que tange à responsabilidade e à contribuição de cada ente federativo (União, Estados e municípios) para a concretização dos direitos assegurados à infância e à adolescência?

Com base nos dados compilados assinalamos que o Estatuto consagra inúmeros tópicos de ruptura com a política de vigilância, disciplinamento e penalização dos antigos códigos de menores brasileiros, sendo que quatro deles nos pareceram centrais: a) a afirmação

da criança e do adolescente como sujeitos peculiares, em processo de formação, que possuem diversos direitos. A este respeito, observamos ainda que o ECA amplia as conquistas alcançadas pela Carta Magna; b) o dever, atribuído primariamente ao Estado, mas também à família e à sociedade, de efetivar, com absoluta prioridade, os direitos consagrados a crianças e adolescentes; c) o estabelecimento de instrumentos de exigibilidade judicial e administrativa de direitos (ação mandamental e o Conselho Tutelar); d) a instituição de mecanismos de participação e de controle social (Conselho de Direitos e Conselho Tutelar), por meio dos quais, é possibilitado à sociedade interferir na elaboração, na execução e na avaliação das políticas públicas.

Todavia, dentre estes quatro elementos, um nos pareceu o mais importante, ou seja, o grande ponto de ruptura introduzido pelo ECA: o Conselho de Direitos, a quem foi atribuída a responsabilidade de desencadear a articulação e a reunião de esforços das três esferas de governo para a prestação dos serviços necessários para o cumprimento dos direitos consagrados à infância e à adolescência.

Este entendimento nos conduziu a assentar que o ECA não supera supostas deficiências concernentes à política de atendimento delineada pela Constituição Federal de 1988 porque não haveria na Carta Magna tais fragilidades, mas sim a proposta – oriunda da "Emenda Criança, Prioridade Nacional" – de conferir à sociedade o poder de definição acerca da elaboração, da execução e do controle das políticas públicas.

Deste modo, na Seção 5, almejamos constatar se as ações do Conselho de Direitos são condizentes com as concepções e com as determinações do ECA. Mais especificamente, buscamos responder uma indagação: o Conselho de Direitos atua efetivamente como controlador das políticas públicas na área da infância e da adolescência e, nesta perspectiva, promove a articulação de esforços da União, dos Estados e dos municípios para a criação, o melhoramento e o reordenamento de serviços destinados a crianças e adolescentes. Para tanto, adotamos como base de análise resoluções/deliberações proferidas pelo CONANDA, pelo CONDECA e pelo CMDCA.

Grosso modo, estes documentos revelaram que tal órgão tem percorrido, desde a promulgação do ECA, uma trajetória acidentada, permeada por avanços e recuos, por práticas inovadoras e equivocadas. Nesta perspectiva, deparamo-nos com decisões extremamente elementares, burocráticas e superficiais, mas também com elaborações relevantes e complexas, sobretudo emanadas do CONANDA, enquanto o CONDECA e, sobretudo, o CMDCA, atuam de forma muito mais incipiente.

Nesse sentido, consideramos que os respectivos Conselhos de Direitos ainda não desempenham plenamente e satisfatoriamente suas funções de controladores das políticas públicas na área da infância e da adolescência, tampouco têm promovido, efetivamente, uma articulação de esforços entre a União, os Estados e os municípios para a criação, o melhoramento e o reordenamento de serviços. Por outro lado, identificamos ações nestas duas searas, promovidas, no entanto, basicamente, pelo CONANDA.

Em síntese, inferimos, pois, que tal organismo ainda não concretizou as rupturas promovidas pelo ECA; porém, ponderamos – notadamente com fulcro em atos produzidos pelo CONANDA relativos à elaboração da Política Nacional e do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e de outros planos temáticos que, inclusive, geraram desdobramentos no âmbito de atuação do CONDECA e do CMDCA – que ele está trilhando um caminho para este fim; que nos próximos anos, a partir destes planos, o órgão poderá atuar de forma mais coerente, objetiva e aprimorada.

Consonante a este posicionamento, indicamos que um órgão inédito e, relativamente recente, como o Conselho de Direitos, dificilmente superaria, em tão curto espaço de tempo, concepções e práticas que vigoraram no país por décadas (no caso do menorismo), ou melhor, por séculos (se considerarmos o descaso e a exploração que historicamente assolam crianças e adolescentes), e produziria uma realidade complemente distinta.

Ademais, entendemos ser oportuno mencionar alguns elementos que fomos percebendo durante a pesquisa: a) mesmo com todos os avanços garantidos pelo ECA, a incidência de ameaça e violação contra os direitos de crianças e adolescentes no país é extremamente elevada; b) muitas vezes os preceitos do ECA são desrespeitados – por ação ou omissão – justamente pelas autoridades que deveriam garantir sua efetivação, ou seja, juízes, promotores, governantes, conselheiros de direitos e tutelares; c) existe uma infindável produção de normas sobre a infância e a adolescência no país. Neste quesito, notamos uma excessiva replicação de preceitos que, muitas vezes, apenas demandam outras normatizações, bem como peças aparentemente esquecidas ou abandonadas; d) a dificuldade do Conselho de Direitos assentar decisões e de vincular o administrador público ao cumprimento de obrigações devidas a crianças e adolescentes.

Isto posto, encerramos esta pesquisa com a convicção de que o ECA possibilitou inúmeros avanços no país no plano formal e que estes, gradativamente, parecem estar se concretizando no plano real. Entretanto, há que se ter pressa. Como vimos na Introdução, a infância e a adolescência são breves períodos da vida humana, que não podem ser congelados no tempo ou revividos; além disso, violações aos indivíduos nesta faixa etária, em muitos

casos, podem ensejar danos permanentes e insuperáveis. Assim, pois, a sociedade como um todo e, o Conselho de Direitos, em particular, devem intensificar esforços para a efetivação do ECA. Esta necessidade, no que concerne ao referido órgão, passa, a nosso ver, por ações mais objetivas, específicas e concretas, no sentido de promover serviços e atendimentos capazes de converter os direitos previstos em realidade. Talvez isto demande, por parte do CONANDA, uma atuação que leve seus congêneres estaduais e municipais a assimilar integralmente suas atribuições e exercer sua função deliberativa e seu poder vinculante. Enfim, parece-nos que uma nova política para crianças e adolescentes baseada na garantia de direitos aos indivíduos, no efetivo cumprimento de deveres pelo Estado e no estabelecimento de espaços de participação e de controle social para a sociedade é possível, mas precisamos materializá-la completamente, e de forma célere**.**

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. [*online*]. 2005, vol. 2, n. 2, p.188-223. ISSN 1806-6445. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452005000100009>. Acesso em: 11 abr. 2015.

ABREU, Sandra Elaine Aires. **Pesquisa e análise documental**. Anais do XVI Seminário de Atualização de Práticas Docentes. Anápolis, 2008. p.26-28.

ADORNO, Theodor W. **Educação e Emancipação.** Rio de Janeiro, Paz e terra, 1995. 190p.

ANDRÉ, Marli E. D. A.; LÜDKE, Menga. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Editora Pedagógica e universitária, 2005.

APA. **Dicionário de Psicologia da APA.** Porto Alegre: Artmed, 2010. 1040p.

ARAGÃO, Elizabeth Maria Andrade; FERNANDES, Priscila Valverde; Peculiaridades entre conselho tutelar e crianças encaminhadas pela escola. **Fractal: Revista de Psicologia**, Rio de Janeiro, vol. 23 n.1, p.219-232, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1984-02922011000100015&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 nov. 2013.

ARAUJO, Cícero. **O Processo constituinte brasileiro**: a transição e o poder constituinte. Lua Nova, São Paulo, v. 88: p.327-380, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n88/a11n88.pdf>. Acesso em 1 jan. 2016.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan, 1981, 279p.

ARRETCHE, Marta Teresa S. **Relações Federativas nas Políticas Públicas.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 1 fev. 2016.

AZANHA, José Mário Pires. **Plano de Educação de São Paulo**. Documento preliminar elaborado por para o Departamento de Educação da Secretaria de Educação. São Paulo: 1967. 10 p. Datilografado. Disponível em: <http://www3.fe.usp.br/secoes/inst/novo/acervo_jmpa/PDF_SWF/5.pdf>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Política e planos de educação no Brasil:** alguns pontos para a reflexão. São Paulo, Cadernos de Pesquisa, nº 85, p.70-78, 1993. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/943.pdf>. Acesso em: 1 maio 2016.

BAHRO, Rudolf. **A alternativa para uma critica do socialismo real**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, 314p.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009. 281p.

BICALHO, Elizabete. Escola de Conselhos de Goiás: Desafios na formação de Conselheiros Tutelares e Conselheiros de Direitos. **Fragmentos de Cultura**. Goiânia, v. 24, especial, p. 79-88, dez. 2014.

BOGDAN, R. BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**: promulgada em 25 de março de 1824. Não paginado. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos Brasil**: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 16 de julho de 1934. Não paginado**.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm**>.** Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 10 de novembro de 1937. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 18 de setembro de 1946. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 24 de janeiro de 1967. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 set. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 5.135, de 13 de Novembro de 1872**. Aprova o regulamento geral para a execução da lei nº 2040 de 28 de Setembro de 1871. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-5135-13-novembro-872-551577-publicacaooriginal-68112-pe.html>. Acesso em: 13 dez. 2013.

_____. **Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923**. Aprovar o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=16272&tipo_norma=DEC&data=19231220&link=s>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926.** Instituir o Código de Menores. Não paginado. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5083-1-dezembro-1926-503230-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.** Consolidar as leis de assistência e proteção a menores. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm#art361. Acesso em 26 abr. 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 7.083,** de 27 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 jan. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do CONANDA e dá outras providências. Brasília: 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5089.htm>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Decreto nº 6.231,** de 11 de outubro de 2007. Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6231.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 5, de 1983.** Dispõe sobre a eleição direta para presidente e vice-presidente da república. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18035>. Acesso em 10 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novemro de 1985.** Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm>. Acesso em 10 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010.** Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

BRASIL. **Lei de 7 de novembro de 1831.** Declara livre todos os escravos vindos de fora do Império e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850**. Estabelece medidas para a repressão do trafico de africanos neste Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 jun. 2013.

_____. **Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 jun. 2013.

_____. Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, incorpora o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513impressao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2013.

_____. **Lei nº 5.258, de 10 de abril de 1967.** Dispor sobre medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos definidos como infrações penais e dar outras providências. Disponível em: < http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5258-10-abril-1967-372245-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **Lei nº** 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Lei nº 11.525, de 25 de setembro de 2007**. Acrescenta § 5º ao art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes no currículo do ensino fundamental. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11525.htm>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 22 jun. 2015.

_____. **Lei Federal 12.594**, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 16 jun. 2015.

BRASIL. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador / Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.** Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2011. 95 p.

_____. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo**: diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. 39 p.

_____. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças** e **Adolescentes.** Brasília: 2013, 50p. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes2013/pdfs/plano-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contra-crianca-e-adolescentes>. Acesso em: 15 maio 2016.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio; CAMPOS, Pedro Moacyr. **O Brasil monárquico**: declínio e queda do império. São Paulo: Difel/Difusão Editorial, 1982, 390p.

CÂMARA FEDERAL. **Panorama do funcionamento da ANC.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/-constituicao-cidada/publicacoes/panorama-da-assembleia-nacional-constituinte/panora-ma-do-funcionamento-geral>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. A Sociedade no Parlamento: imagens da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988. Brasília, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1506>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. Momentos Marcantes da Constituinte. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohitoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/momentos-marcantes-da-constituinte>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. História dos partidos: a linha do tempo das legendas que surgiram após a redemocratização e suas ramificações**.** Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/historia-dos-partidos/index.html>**.** Acesso em 1 jan. 2016.

CHIZZOTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v.16, n.002, p.221-236, 2003.

CNAS; CONANDA. **Orientações Técnicas:** Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, 116p.

CMDCA. **Resolução nº 06/2011, de 13 de julho de 2011**. Fica aprovado a nova logomarca do CMDCA de Rio Claro, conforme o desenho gráfico e as descrições. Rio Claro: 2011.

_____. **Resolução nº 11/2011 do CMDCA, de 06 de Outubro de 2011.** Dispõe sobre as orientações preliminares para a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Rio Claro: 2011.

_____. **Resolução nº 03/2015, de 09 de abril de 2015.** Constitui comissão responsável pela Organização da X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente Lúdica. Rio Claro: 2015.

_____. **Resolução nº 005/2015, de 03 de setembro de 2015.** Constitui comissão sindicante responsável pela apuração, referente aos fatos tratados no ofício nº 1129/2015-RJ. Rio Claro: 2015.

_____. **Resolução nº 06, de 03 de setembro de 2015.** Autoriza a utilização de recursos financeiros do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente de Rio Claro, advindos de doações e destinações de Imposto de Renda conforme legislação pertinente, para promover a divulgação do Processo de Escolha de Conselheiros Tutelares e para a contratação e empresa especializada para o desenvolvimento e manutenção de sítio eletrônico e páginas nas redes sociais, com a finalidade de divulgar as ações e prestações de contas dos feitos do CMDCA. Rio Claro: 2015.

_____. **Resolução nº 012/2015, de 11 de dezembro de 2015.** Constitui comissão sindicante responsável pela apuração, referente aos fatos tratados na denúncia com os respectivos membros. Rio Claro: 2015.

CMDCA; CMAS. **Resolução Conjunta nº 01/2012, de 03 de agosto de 2012.** Dispõe sobre as regras e critérios para Resolução Conjunta entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, para definição das atribuições do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS junto ao Sistema de Acolhimento do município de Rio Claro. Rio Claro: 2012.

_____. **Resolução Conjunta nº 01/2013, de 03 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a metodologia de acolhimento institucional para crianças e adolescentes a ser adotada no Município de Rio Claro. Rio Claro: 2013.

COMTE, Auguste. **Curso de Filosofia Positiva**. São Paulo: Nova Cultural, 1991a. (Os Pensadores).

_____. **Catecismo Positivista.** São Paulo: Nova Cultural, 1991b. (Os Pensadores).

CONANDA. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009.

_____. **Ata da 182ª Assembleia Ordinária do CONANDA.** Brasília: 2010. Disponível em: <ata: file:///C:/Users/janaina/Downloads/ATA%20182deg.pdf>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. **Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2010 – 2020**. Brasília: 2010a. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/PoliticaPlanoDecenalConsultaPublica.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**. 2011-2021. Disponível em: <http://9cndca.sdh.gov.br/download/plano%20decenal%20dos%20direitos%20humanos%20de%20crianas%20e%20adolescentes%20conanda%20abril%202011.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 08, de 14 de setembro de 1993**. Constitui Comissão encarregada de examinar a situação dos Conselhos Tutelares da cidade de São Paulo. Brasília: 1993. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 9, de 5 de outubro de 1993**. Aprova moção ao Senhor Ministro da Justiça. Brasília, 1993. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf> Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 21, de 09 de março de 1994**. Solicita ao Ministério Público Federal que proceda à instauração de inquérito civil público, em conjunto com o Ministério Público Estadual do Amazonas, para apuração de fatos e responsabilidades atinentes às políticas públicas federal, estadual e municipais voltadas para o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, no âmbito do Estado do Amazonas, em especial na cidade de Manaus. Brasília: 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 23, de 13 de abril de 1994.** Insta o Governador do Estado do Espírito Santo, Dr. Albuíno Azevedo, a empenhar-se pessoalmente na implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 26, de 14 de julho de 1994.** Insta o Poder Público, nos três níveis, e a Sociedade Civil organizada a redefinirem prioridades, articulando e direcionando os recursos financeiros, materiais e humanos adequados para assegurar a toda criança e adolescente do Nordeste o direito fundamental à vida, sem prejuízo dos outros direitos. Brasília: 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 27, de 12 de julho de 1994**. Apresenta moção do Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Sul, apoiando as reivindicações do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 28, de 09 de agosto de 1994.** Aprova moção ao Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, solicitando que os Tribunais de Justiça dos Estados sejam estimulados a instalar as comissões estaduais judiciárias de adoção. Brasília> 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 31, de 19 de outubro de 1994.** Aprovar recomendação ao Senhor Procurador Geral da Justiça do Distrito Federal para que requeira a execução da sentença da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal. Brasília: 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 32, de 19 de outubro de 1994**. Leva ao conhecimento do Sr. Procurador-Geral da República a situação em que se encontram os adolescentes que cumprem medida socioeducativa de privação de liberdade no Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE de Brasília DF, em desacordo com os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 33, de 19 de outubro de 1994.** Aprova manifestação ao Sr. Governador do Estado de Pernambuco, repudiando o cerceamento do acesso de membros deste Conselho e do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente de Pernambuco à Unidade de Acolhimento Provisório da FUNDAC. Brasília: 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 34, de 19 de outubro de 1994**. Solicita ao Ministério Público Federal que proceda a instauração de 7 inquérito civil público em conjunto com o Ministério Público Estadual de Mato Grosso para a apuração das condições de atendimento naquele. Brasília: 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 36, de 19 de outubro de 1994**. Solicita ao Ministério Público Federal que proceda a instauração de inquérito civil público, em conjunto com o Ministério Público do Estado de Pernambuco, para apuração das condições de atendimento dos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional. Brasília: 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 37, de 19 de outubro de 1994**. Aprova recomendação ao Sr. Governador do Estado de Tocantins no sentido de que promova as condições para a imediata instalação e funcionamento do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: 1994. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 40, de agosto de 1995**. Recomenda à Secretaria dos Direitos da Cidadania deste Ministério, que viabilize com urgência os serviços. Brasília: 1995. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 41, de 13 de outubro de** 1**995.** Aprova em sua integra o texto oriundo da Sociedade Brasileira de Pediatria, relativo aos Direitos da Criança e do Adolescente Hospitalizados. Brasília: 1995. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 42, de 13 de outubro de 1995**. Aprova diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e adolescência na área da saúde, educação, assistência social e trabalho. Brasília: 1995. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 44, de 06 de dezembro de 1996**. Regulamenta a execução das diretrizes do art. 88, V, do Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 1996. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 46, de 29 de outubro de 1996**. Regulamenta a execução da medida socioeducativa de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n° 8069/90. Brasília: 1996. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 49, de 28 de novembro de 1996.** Convoca a II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente a ser realizada, em Brasília, no período de 17 a 20 de agosto de 1977. Brasília: 1996. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 59, de 19 de julho de 1999.** Dispõe sobre a convocação da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 1999a. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 61, de 27 de agosto de 1999.** Dispõe sobre a convocação da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 1999. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 67, de 23 de abril de 2001.** Dispõe sobre a convocação da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2003a. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 70, de 06 de junho de 2001.** Dispõe sobre a convocação da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2001. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____ . **Resolução n° 86, de 12 de março de 2003**. Dispõe sobre a convocação da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2003a. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 89, de 30 de abril de 2003**. Altera dispositivos da Resolução nº 86, de 12 de março de 2003 do CONANDA, que dispõe sobre a Convocação da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2003. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 102, de 17 de março de 2005.** Dispõe sobre a convocação da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2005a. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-102.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 103, de 27 de abril de 2005.** Dispõe sobre a convocação da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2005. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-103.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 120, de 14 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a convocação da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2006. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-120.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 128, de 13 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre a indignação do Conanda contra os atos abusivos, negligentes e violentos que tem ocorrido no Brasil,à esteira de barbárie ocorrido na cidade de Abaetetuba/Pará. Brasília: 2007. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 130, de 19 de março de 2008.** Dispõe sobre os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), através da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), bem como recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), gerido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-130.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n° 134, de 13 de abril de 2009.** Dispõe sobre a convocação da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2009. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-134.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2010a. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-137.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução n.º 145, de 16 de março de 2011.** Dispõe sobre a convocação da IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2011. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-145.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 149, de 26 de maio de 2011.** Dispõe sobre a participação de crianças e adolescentes nas comissões organizadoras da IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas Conferências Estaduais, Distrital e Municipais. Brasília: 2011. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-149.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 151, de 15 de setembro de 2011.** Brasília: 2011. Dispõe sobre a participação de adolescentes nas comissões referentes à IX Conferência Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-151.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 156, de 14 de março de 2013**. Dispõe sobre as medidas relativas à proteção de crianças e adolescentes no período preparatório e durante a Copa das Confederações FIFA 2013, a Copa do Mundo FIFA 2014, as Olimpíadas 2016 e aos eventos relacionados, que serão realizados no Brasil. Brasília: 2013. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-156.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 159, de 4 de setembro de 2013**. Dispõe sobre o processo de participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes em conformidade com Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do Plano Decenal. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-161.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução 161, de 04 de dezembro de 2013**. Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Brasília: 2013. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-161.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 163, de 13 de março de 2014.** Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. Brasília: 2014. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-163.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 164, de 9 de abril de 2014**. Dispõe sobre o registro e fiscalização das entidades sem fins lucrativos e inscrição dos programas não governamentais e governamentais que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e a educação profissional e dá outras providências. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-164.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 166, de 5 de junho de 2014.** Dispõe sobre a convocação da X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: 2014a. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-166.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014**. Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010, para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Brasília: 2011. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-170.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução 171, de 04 de dezembro de 2014**. Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e altera os prazos dispostos na Resolução nº 161, de 03 de dezembro de 2013. Brasília: 2014. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-171.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 172, de 04 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a convocação da X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, altera os prazos dispostos na Resolução N.º 166, de 5 de junho de 2014 e dá outras providências. Brasília: 2014. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-172.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 177, de 4 de abril de 2015.** Dispõe sobre o direito da criança e do adolescente de não serem submetidos à excessiva medicalização. Brasília: 2011. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-177.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

CONANDA; CNAS. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006.

CONDECA. **Deliberação nº 7/2007.** Altera a Deliberação 06/2007, que dispõe sobre a convocação e normatização da III Conferência Lúdica Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

_____. **Deliberação nº 2/2008, de 06 de agosto de 2008**. Institui o título "Parceiro de um Destino", dispõe sobre critérios para concessão do título e utilização do selo respectivo e dá outras providências. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2008. Disponível em: <www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Deliberação n° 23 de 2009**. Dispõe sobre o parecer do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo em relação ao "Toque de recolher". São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2008. Disponível em: <www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Deliberação nº 22/2013, de 11 de junho de 2013**. Constitui o Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2013. Disponível em: <www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Deliberação nº 22/2013, de 11 de junho de 2013.** Constitui o Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2013. Disponível em: <www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Deliberação nº 29/2013, de 17 de setembro de 2013.** Constitui o Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes e dá providências correlatas. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2013. Disponível em: <www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Deliberação nº 29/2013, de 17 de setembro de 2013.** Constitui o Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, e dá providências correlatas. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2013. Disponível em: <www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 16 jun. 2016.

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução nº 2, de 1987.** Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <ttp://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislação/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1988>. Acesso em 1 jan. 2016.

_____. **Emenda PE00001-6 – Comissão Nacional Criança e Constituinte**. Brasília: 1987. Disponível em: <http://camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>. Acesso em 1 jan. 2016.

_____. **Emenda PE 00096-2 – Criança, Prioridade Nacional.** Brasília: 1987. Disponível em: <http://camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-216pdf>. Acesso em 1 jan. 2016.

CORRÊA. B. C. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (orgs.). **Organização do Ensino no Brasil:** Níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002.p. 13-22.

DEL PRIORE. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a colônia e o império. In: DEL PRIORE, Mary. **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000. 444p.

DIGIÁCOMO Ildeara de Amorim; DIGIÁCOMO, Murillo José**. Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado.** Ministério Público do Estado do Paraná: Curitiba, 2010, p. 288.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986. 209 p.

ELIAS, R. J. **Comentários ao Estatuto da criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 1994. 238p.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Civilização Brasileira : Rio de Janeiro, 1984.

FERNANDES, Florestan. **Constituição Inacabada**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989. 381p.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Senador contesta o poder de constituinte dado a biônicos.** Edição de 28 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116466/1986_DEZEMBRO_114.pdf?sequence=1>. Acesso em 1 jan. 2016.

FONSECA, S. C. . **Do abandonado ao menor:** o caso do Instituto Disciplinar em São Paulo (1903-1927). In: XXX Reunião Anual da ANPEd, 2007, Caxambu. Anais. Rio de Janeiro: ANPEd, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT02-2838--Int.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir:** nascimento da prisão. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, 262p.

GALLINDO, Jussara. **Verbete roda dos expostos.** 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_roda_dos_expostos.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

GIANNOTTI, José Arthur. **Comte.** São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Coleção os Pensadores).

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 420p.

GUEDES, Taís Justo Caniato; RIBEIRO, Ricardo. Descentralização: algumas afirmações e indagações. In: GENTILINI, João Augusto (Org.). **Política Educacional, planejamento e gestão.** Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/Unesp, 2001. p. 63-76.

HERZER, Anderson. **A queda para o alto**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1982, 200p.

HOBBES, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999, 495p. (Coleção os Pensadores).

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (públicas) Sociais. **Cadernos Cedes,** ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 abr. 2015.

JORNAL DE BRASÍLIA. C**onstituinte recebe menor carente**. Brasília. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/29/browse?value=Comiss%C3%A3o+Nacional=Crian%C3%A7+e+Constituinte&type=subject>. Acesso em: 16 abr. 2015.

JORNAL CORREIO BRASILIENSE. **Constituinte recebe proposta de crianças**. Brasília. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/29/browse?value=Comiss%C3%A3o+Nacional=Crian%C3%A7+e+Constituinte&type=subject>. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. **Constituinte tem lobby de criança**. Brasília. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/29/browse?value=Comiss%C3%A3o+Nacional=Crian%C3%A7+e+Constituinte&type=subject>. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. **Ulysses, vaiado, ressalta estado democrático**. Brasília. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/29/browse?value=Comiss%C3%A3o+Nacional=Crian%C3%A7+e+Constituinte&type=subject>. Acesso em: 16 abr. 2015.

JORNAL DO BRASIL. **Criança pode ser esquecida na constituição**. Brasília. 1987. Disponível em: < http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/29/browse?value=Comiss%C3%A3o+Nacional=Crian%C3%A7+e+Constituinte&type=subject>. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. **Crianças vão ao Congresso apresentar suas propostas**. Brasília. 1987. Disponível em:<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/29/browse?value=Comiss%C3%A3o+Nacional=Crian%C3%A7+e+Constituinte&type=subject>. Acesso em: 16 abr. 2015.

LALENDE, André. **Vocabulário técnico e crítico de filosofia**. 3ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, São Paulo, 1999. 1336p.

LIBÂNEO, J. C. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 7. São Paulo: Cortez, 2009.

LOBO, Thereza. Descentralização: **conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 74, p.5-10, ago. 1990.**

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2004,175p.

LONDONO, Fernando Torres. "A origem do conceito menor". In: DEL PRIORE, Mary (Org.). História da criança no Brasil. São Paulo: Contexto/CEDHAL, 1991, pp. 129-145.
LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito.** São Paulo: Brasiliense, 2003, 93p.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Consolidação e Redação das Leis - Lei Complementar nº 95/98 e Decreto nº2.954/99 - Aplicação à Lei nº 9.756/98 sobre processamento de Recursos nos Tribunais. In: **Revista Jurídica Virtual.** Brasília, vol. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/red_leis.htm>. Acesso em: 16 dez. 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2000, 144p.

MARX, Karl. Manuscritos Econômicos Filosóficos. São Paulo: Boitempo, 2008. 175 p.
Formação Social da Mente. São Paulo: Martins Fontes, 2010, 182p.
_____. **O Capital.** Volume I. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 301 p.

MATTOSO, Kátia. **O filho da escrava** (em torno da lei do ventre livre). In: Revista Brasileira de História. São Paulo. vol. 8, nº 8, mar-ago 1988. p.37-56. Disponível em: <http://www.anpuh.org/revistabrasileira/view?ID_REVISTA_BRASILEIRA=25>. Acesso em: 15 nov. 2013.

MÉSZÁROS, István. **Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005. 77 p.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Nota Técnica N° 38/2012**. Brasília, 2012. Disponível em: < http://u.saude.gov.br/images/pdf/2014/setembro/11/Metilfenidato--atualizada-em-29-10-2013-.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos da Criança**. Adotada pela Assembleia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declarao-dos-direitos-da-crianca.html>. Acesso em: 1 jan. 2016.

O GLOBO. **História dos partidos**: a linha do tempo das legendas que surgiram após a redemocratização e suas ramificações. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/historia-dos-partidos/index.html>. Acesso em 1 jan. 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br**>.** Acesso em: 16 abr. 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2001. p.15-43.

PERUSSATTO, Melina Kleinert. **Nascidos de ventre livre:** trabalho e liberdade na passagem do escravismo para o trabalho livre no Brasil Meridional – Rio Pardo/RS. 2013. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371333699_ARQUIVO_ANPUH_completo.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2013.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte. **Psicologia em Estudo**: Maringa, v.9, n.3, p.343-355, set./dez. 2004.

RAMOS, Cláudia Monteiro da Rocha. **A escravidão da criança negra e a Lei do Ventre Livre (1871).** 215fl. 2008.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: DEL PRIORE, Mary. **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000. 444p.

REGO, Teresa Cristina R. A indisciplina e o processo educativo: uma análise na perspectiva vygotskiana. IN: AQUINO, Júlio Groppa (ORG.). **Indisciplina na escola**: alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1996.148p.

RIO CLARO [MUNICÍPIO]. **Lei nº 2.436, de 14 de outubro de 1991**. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da criança e do Adolescente. Rio Claro: 1991.

_____. **Lei nº 3.814, de 13 de março de 2008**. Dispõe sobre a alteração de funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Rio Claro/SP e dá outras providências. Rio Claro: 2008.

_____. **Lei Municipal nº 4.284, de 08 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a regulamentação e reestruturação do Conselho Tutelar e dá providências correlatas. Rio Claro: 2011. Disponível em: <http://www.rioclaro.sp.gov.br/diariooficial/2011/12/20111216_364.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Lei Orgânica do Município de Rio Claro/SP**. 2007. 210p.

RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORE, M. **História das crianças no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999, 243p. (Coleção os Pensadores).

SANTA CASA DE SÃO PAULO. **Roda dos Expostos.** 2013. Disponível em: <http://www.santacasasp.org.br/upSrv01/up_publicacoes/5173/5039_BILHETES%20E%20SUAS%20TRADU%C3%87OES.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2013.

SÃO PAULO [ESTADO]. **Lei nº 844, de 10 de outubro de 1902.** Autoriza o governo federal a fundar um instituto disciplinar e uma colônia correcional. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1902/lei-844-10.10.1902.html>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **Lei nº 1.169, de 27 de setembro de 1909**. Cria três institutos disciplinares no Estado, nas comarcas que o Governo designar. Disponível em: < http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1909/lei-1169-27.09.1909.html>. Acesso em: 16 dez. 2013.

_____. **Lei n° 8.074, e 21 de outubro de 1992**. Cria o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dá providências correlatas. São Paulo: 1992. Disponível em:<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/crian%C3%A7alei8074.htm>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Decreto Estadual nº 39.059, de 16 de agosto de 1994**. Estabelece o Regulamento do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. São Paulo: 1994. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=12859>. Acesso em: 16 jun. 2016.

SAVIANI, Demerval. A nova LDB: limites e perspectivas. In: **A nova Lei da Educação:** trajetória, limites e perspectivas. 7ª Edição. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2001. p. 189-239. (Coleção Educação Contemporânea).

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB.** Campinas/SP: Autores Associados, 2008, 334p.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 51/90**. Dispõe sobre o ECA e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Seção I, ano XVL, n.58, 1990, Brasília.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares:** Histórico, Objetivos, Metodologia e Resultados / Andrei Suárez Dillon Soares (Org.) – Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/fortalecimento-de-conselhos/cadastro-nacional-dos-conselhos-tutelares-1>. Acesso em: 20 out. 2014.

SILVA, Amós Coelho da; MONTAGNER, Airto Ceolin**. Dicionário Latino-Português**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009, 527p..

SILVEIRA, Dragone Adriana. Atuação do tribunal de justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n.50, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n50/v17n50a06.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (SIPIA). 2014. Disponível em: <http://www.sipia.gov.br/CT/?x=Jkh1q9oMChmPtj05ItHn6A>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Estatística de violações por direito violado. Não paginado. Disponível em: <http://www.sipia.gov.br/CT/?x=GdzkLWQt9sviWTNVWPEHGQ>. Disponível em: 20 nov. 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 17 fev. 2015.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Set /Out /Nov /Dez 2003 No 24. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03>. Acesso em: 16 abr. 2015.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Especial 25 Anos do STJ**: a Constituição Cidadã. Não. Paginado. Disponível em: <http://stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area =398&tmp.area=398&tmp.texto=111709>. Acesso em: 4 nov. 2013.

VERSIANI, Maria Helena. Uma República na Constituinte (1985-1988). **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 30, nº 60, p. 233-252 – 2010.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007, 476p.