

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Pós-Graduação em Serviço Social

Clarissa Tenório Maranhão Raposo

**Infância e Violência Doméstica: Tendências e Perspectivas na Defesa dos
Direitos das Crianças e Adolescentes no Município de Maceió.**

Recife
2003

Clarissa Tenório Maranhão Raposo

**Infância e Violência Doméstica: Tendências e Perspectivas na Defesa dos
Direitos das Crianças e Adolescentes no Município de Maceió.**

Dissertação apresentada como exigência para obtenção do título de MESTRE em Serviço Social junto à Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais.

Orientador (a): Prof^a. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde

Recife
2003

Clarissa Tenório Maranhão Raposo

**Infância e Violência Doméstica: Tendências e Perspectivas na Defesa dos
Direitos das Crianças e Adolescentes no Município de Maceió.**

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde(UFPE).

.....

Profª Dra. Eugênia Nilsen Ribeiro Barza (UFPE).

.....

Profª.Dra. Fátima Santos (UFPE).

.....

Recife, 27 de Fevereiro de 2003

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

R219i Raposo, Clarissa Tenório Maranhão.
Infância e violência doméstica : tendências e perspectivas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes no município de Maceió / Clarissa Tenório Maranhão Raposo. – Recife, 2003.
139f. : il.

Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Recife; Universidade Federal de Alagoas. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Maceió, 2003.

Bibliografia: f. 127-132.
Anexos: f. 133-139.

1. Violência doméstica - Criança - Maceió (AL). 2. Violência doméstica - Adolescente - Maceió (AL) . 3. Menores - Direito. 4. Política social. 5. Assistência social - Legislação. I. Título.

CDU: 364.013-053.2/.6(813.5)

AGRADECIMENTOS

À Professora Ana Cristina Brito Arcoverde, pela orientação e apoio à construção deste trabalho;

A todos os professores do Mestrado e do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas e às (os) colegas do curso: Neide, Inês, Adriano, Márcia, Josilene, Rita, pela troca de experiências e momentos de descontração inesquecíveis;

Em especial, à Professora Cláudia Malta, pela contribuição ímpar durante essa longa caminhada e a minha admiração pela persistência e dedicação à causa das crianças e adolescentes;

Às minhas irmãs Vanessa e Miriam, pela colaboração e participação em um momento tão importante da minha vida;

Aos amigos (as) Silvia e Cláudio Malta, Max, Carlos Humberto pela troca de experiências, apoio e amizade;

À Marta, pela energia positiva, espiritualidade e amizade, que tanto me estimularam a prosseguir na minha recente trajetória acadêmica;

À Terezinha, por me acompanhar no início da minha caminhada como profissional e pesquisadora na área da infância e adolescência;

Aos profissionais dos órgãos de defesa, pelo acesso às informações que subsidiaram a elaboração deste trabalho;

Ao Núcleo Temático da Criança e do Adolescente da UFAL, pelos momentos de participação e troca de experiências;

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas, pelo apoio financeiro na realização deste estudo.

RESUMO

Este estudo analisa a intervenção do Estado, particularmente dos órgãos governamentais de Maceió, integrantes do eixo de defesa do sistema de garantia de direitos, implementado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, na problemática da violência contra crianças e adolescentes, identificada como uma das expressões da questão social, especialmente nas sociedades marcadas por profundas desigualdades na distribuição de renda. Dedicou um enfoque especial à violência doméstica, caracterizada como abuso do poder disciplinador e coercitivo dos pais e/ou responsáveis e uma forma de violação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. O processo metodológico teve como ponto de partida as diversas manifestações da violência contra crianças em suas especificidades relativas aos direitos violados e tipos de violações na realidade específica de Maceió. Estas especificidades remetem à análise do fenômeno da violência na atual conjuntura sócio-econômica brasileira, e aos conceitos e categorias teóricas exigidas para o conhecimento do objeto de estudo. A análise problematiza a intervenção do Estado brasileiro na proteção social à infância e à juventude, apresentando as políticas de atendimento de caráter jurídico-tutelar, correcional - repressivo, assistencial e de garantia de direitos. Em seguida, analisa os princípios extraídos da Doutrina da Proteção Integral enquanto instrumentos práticos na defesa dos direitos das crianças. Focaliza os mecanismos e procedimentos utilizados na proteção às vítimas e responsabilização dos agressores nas situações de violência notificadas pelos organismos de defesa no âmbito do município de Maceió, buscando favorecer o debate em torno da questão da afirmação dos direitos humanos e sua constante violação. Em face da reprodução das situações de desproteção social da infância e juventude brasileiras, as indicações conclusivas apontam para os limites da normativa jurídica, que se evidenciam na fragmentação e fragilidade do sistema de garantia de direitos na contextualidade recente.

ABSTRACT

This study analyses the intervention of the State - mainly of the government organisms in Maceió that compose the defense system of guarantee of rights, introduced by the Statute of Childhood and Adolescence – in the problem of the violence against children and adolescents, precised as one of the expressions of the social question, specially in societies distinguished by deep inequalities on wealth distribution. There is a special focus on domestic violence, defined as the abuse of the disciplinarian power from parents and tutors, violating the most fundamental rights of children and adolescents. The methodological process started by considering the several expressions of the violence against childhood and the specifics of the many kinds of rights violation into the reality of Maceió. These specifics lead to an analysis about the phenomenon of violence in the present socioeconomic Brazilian conjuncture and the concepts and theoretical categories demanded to acknowledge the subject of study. The analysis approaches the intervention of the Brazilian State in the social protection of adolescence and childhood, presenting the political measures of judicial, tutelary and correctional features – repressive, assisting and of rights assurance. This study proceeds with an exam of the principles extracted from the Complete Protection Doctrine, considered as practical means on the defense of children's rights. It is also focused the proceedings and mechanisms used on the protection of victims and on the punishment of the aggressors within the situations of violence notified by defense organisms in the city of Maceió, in an attempt to bring up the debate about human rights assurance and constant rights violation. Facing the reproduction of situations of social abandonment on the Brazilian childhood and youth, the conclusions indicate that our laws are still limited about this subject, what can be detected through the fragmentation and fragility of the system of rights guarantee on recent days.

LISTA DE TABELAS

<u>TABELAS/GRÁFICOS/QUADRO</u>	<u>TÍTULOS</u>
TABELA 1/GRÁFICO 1 -	Configuração geral dos casos por direito violado 77-78
TABELA 2/ GRÁFICO 2 –	Direito violado: à convivência familiar e comunitária/tipos de violações..... 79
TABELA 3/ GRÁFICO 3 –	Direito violado à liberdade, ao respeito e dignidade/ tipos de Violações..... 80-81
TABELA 4/ GRÁFICO 4 –	Distribuição dos direitos violados por agente violador.....82
TABELA 5 -	Distribuição das demandas institucionais por tipo de violência 84
GRÁFICO 5 –	Distribuição das demandas institucionais por tipo de violência 85
TABELA 6 /GRÁFICO 6 –	Distribuição dos casos de violência pelos órgãos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes..... 89
QUADRO 1 -	Dispositivos ou normas que enquadram as decisões e ações dos órgãos de defesa dos direitos 107
QUADRO 2 –	Procedimentos de investigação da violência/crime contra crianças e adolescentes..... 108
QUADRO 3 -	Procedimentos executados na proteção das crianças vítimas de violência 109
QUADRO 4 -	Encaminhamentos realizados à crianças vítimas de violência 112
QUADRO 5 –	Procedimentos executados na responsabilização dos agressor 114
QUADRO 6-	Encaminhamentos realizados no caso do agressor 116
QUADRO 7 -	Resolução dos casos de violência contra crianças e adolescentes 118
QUADRO 8 –	Os aspectos que entram e facilitam a resolução dos casos de violência contra crianças e adolescentes 120

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO.....11

CAPÍTULO I - Cidadania e Proteção Social à Infância e Adolescência.15

1.1- Estado Moderno e afirmação dos direitos humanos17

1.2 -A Intervenção do Estado brasileiro na assistência e proteção à Infância e adolescência24

1.2.1- A Justiça-assistência à Infância e adolescência brasileira: o modelo correcional/repressivo25

1.2.2. A assistência à infância e adolescência no período autoritário do regime militar.....31

1.2.3 - Anos 80/90: O Atendimento e a proteção social à infância e adolescência na óptica da defesa e garantia dos direitos38

1.3- O ECA e a doutrina da proteção integral : o alcance dos direitos de crianças e adolescentes44

CAPÍTULO II - Violência e Crime Contra Crianças e Adolescentes53

2.1- As dimensões da violência no contexto atual da sociedade brasileira54

2.2- Violência e Crime na Legislação Penal.....60

2.3- Violência e violação dos Direitos fundamentais no Estatuto da Criança e do Adolescente69

2.4 - Caracterização da problemática da violência contra crianças e adolescentes em Maceió76

CAPÍTULO III - O Sistema de Garantia dos Direitos da Infância e da Juventude: O Eixo da Defesa e a Questão da Responsabilidade Pública	93
3.1- O ECA e os dispositivos de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente vítimas de violência.	94
3.2- As atribuições e as funções dos órgãos governamentais no eixo de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	99
3.3-A Implementação dos Procedimentos de Defesa e Responsabilização pelos Órgãos Governamentais de Maceió	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
BIBLIOGRAFIA	128
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa as tendências e perspectivas na defesa dos direitos da criança e adolescente no Município de Maceió, dimensionadas pelo funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos, em especial do seu eixo de defesa frente à problemática da violência contra as crianças.

A crescente problemática da violência, principalmente nos grandes centros urbanos do Brasil e do mundo, vem se apresentando como um fenômeno de extrema complexidade, que nos remete à análise de múltiplos fatores de ordem sócio-econômica, cultural e política. Na contextualidade recente, evidencia-se a existência de um novo paradigma da violência, considerando a diversidade de atos violentos e as mudanças societárias na esfera da produção e reprodução social, com as reformas operadas em nível do Estado, em sua retração no campo social e restrição aos direitos sociais.

Em tempos de hegemonia neoliberal, demonstram-se evidências da contradição entre a instauração da igualdade jurídico-política e a desigualdade social. Convive-se, hoje, lado a lado com o movimento pela cidadania e também com a impunidade e a injustiça para os excluídos. Com efeito, o debate atual da cidadania inscreve-se na dualidade de lógicas do Estado: a do capitalismo e a da democracia, contraditórias entre si e complementares.

Na medida em que se operam as transformações e mudanças em nível do Estado, é impossível ignorar a tensão existente entre o crescente interesse pelos direitos humanos e sua constante violação.

Com base nessas considerações, este estudo se inscreve na dimensão da defesa dos direitos das crianças e adolescentes, procurando situar a intervenção do Estado, particularmente dos órgãos governamentais de Maceió, no tocante a violência contra crianças. Dessa maneira, tornou-se decisivo indagar: Como os órgãos governamentais de defesa dos direitos intervêm nas situações de violência praticadas contra as crianças e os adolescentes, em Maceió? Que dispositivos, procedimentos e relações institucionais no eixo da defesa entram ou facilitam a proteção integral das vítimas e a responsabilização dos agressores, nas situações de violência doméstica contra crianças e adolescente? Nessa direção, este estudo evidencia os instrumentos/mecanismos disponíveis pelos órgãos governamentais integrantes do eixo de defesa,

para a realização das ações de proteção e responsabilização pertinentes aos casos de violência e violação dos direitos no município de Maceió.

A apreensão do objeto de estudo, indicou como categoria teórica o Estado moderno, nas concepções fundamentadas pelas vertentes do pensamento liberal do jusnaturalismo e contratualismo, objetivando extrair elementos teórico-metodológicos essenciais para apreender o surgimento e a afirmação dos direitos humanos.

Na particularidade sócio-histórica do Estado brasileiro examinamos a gênese e desenvolvimento do sistema de proteção social à infância e adolescência, delineado pelo processo de transição da filantropia e assistência à política de atendimento e garantia dos direitos. Analisamos, nesse processo, o perfil das políticas para a infância e adolescência implementadas no Brasil, em diferentes conjunturas, tomando como parâmetro os marcos políticos da mudança de regime (ditadura/democracia) e as diferentes formas de intervenção estatal (liberalismo, corporativismo, populismo, autoritarismo).

Assim procedendo, nesse mesmo capítulo focalizamos as mudanças significativas na história da assistência à infância, ao tempo em que se inaugura uma “era dos direitos”. No caso específico da criança e do adolescente, estes passaram a ser considerados cidadãos, em oposição a objetos de tutela e proteção por parte do Estado.

A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente refere-se ao marco histórico na evolução da política de Atendimento de crianças e adolescentes. Nessa direção, procedemos à análise dos principais avanços no padrão de proteção social à Infância e Juventude, representados pelo paradigma da Proteção Integral com a conquista dos direitos das Crianças e Adolescentes.

No segundo capítulo, abordaremos os aspectos conceituais da violência e, em especial, da violência doméstica, suas dimensões no contexto atual da realidade brasileira, como também apresentaremos um quadro de caracterização da problemática da violência contra crianças em suas especificidades relacionadas aos direitos violados e os tipos de violação mais frequentes, e às demandas institucionais configuradas pelas diversas ocorrências de violência, tomando como referência o Estatuto da criança e do adolescente.

Consideramos que a problemática da violência e, em especial, da violência doméstica contra crianças não pode ser analisada de forma isolada de uma totalidade histórico-social, pois a violência no contexto familiar não é uma questão nova, ela atravessa os tempos e se constitui em uma relação historicamente construída a partir das relações de poder, gênero, etnia e classe social.

Dessa forma, entendemos que a violência é analisada em sua relação com o processo histórico de formação da sociedade, examinando a sua relação com os fatores conjunturais conjugados aos estruturais.

Sabe-se que a violência /violência intrafamiliar coloca-se no contraponto à doutrina da Proteção Integral do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao tempo em que se configura como problemática no campo da violação dos direitos. Sob este paradigma da Proteção Integral, estão consubstanciadas as políticas sociais básicas, as políticas assistenciais e as políticas de proteção especial.

Dessa maneira, destaca-se a importância das medidas de proteção especial, operadas de modo privilegiado pelos Conselhos Tutelares em articulação com os demais organismos que compõem o eixo da defesa, representado pelo Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e Segurança Pública, diretamente responsáveis por zelar pela efetiva garantia dos direitos da população infanto-juvenil.

Sob este prisma, no terceiro capítulo analisamos o Sistema de Garantia dos Direitos e a questão da responsabilidade pública no tocante à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, vítimas de violência. Destacamos os dispositivos que enquadram as ações dos órgãos públicos de defesa, suas atribuições e funções, tomando como referência a Doutrina de Proteção Integral do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ainda nesse capítulo desenvolvemos a análise dos procedimentos executados pelos órgãos governamentais de defesa no enfrentamento do fenômeno da violência contra crianças, na perspectiva de avaliar a efetividade do sistema de garantia de direitos no Município de Maceió.

As unidades de análise da pesquisa foram os órgãos Governamentais do município de Maceió que compõem o eixo da defesa, e que têm atuação no combate a violência/violação dos direitos das crianças e adolescentes, são estes: os Conselhos Tutelares, Promotoria de Proteção à Infância do Ministério Público Estadual, Juizado da Infância e da Juventude, Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB-AL, Delegacia de Crimes Contra a Criança, Delegacia da Criança e do Adolescente, Centro de Defesa Zumbi dos Palmares.

O instrumento de coleta de dados foi o questionário aplicado na pesquisa junto aos órgãos acima citados. Com base nas observações feitas e nos dados colhidos no levantamento preliminar das demandas institucionais dos casos de violência contra crianças e adolescentes e nos objetivos propostos neste estudo, privilegiamos a análise das seguintes questões: I – A infra-

estrutura e as condições disponíveis para o atendimento (recursos humanos e materiais), enfocando os dispositivos que enquadram as ações e decisões dos órgãos; II – Os procedimentos executados nos casos de violência contra crianças, especificamente com relação: a investigação da violência/crime; as primeiras providências tomadas após a denúncia dos casos; a proteção às crianças e adolescentes vítimas, e os tipos de encaminhamentos realizados para a responsabilização do agressor; III – A resolução dos casos de violência contra crianças e adolescentes, situando o que aconteceu com as vítimas e com os agressores identificando os aspectos facilitadores e os entraves na resolução destes casos.

O estudo realizado forneceu elementos para o debate sobre a efetivação da política de Proteção Integral e do cumprimento dos princípios e normas contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, em nível da intervenção do Estado no combate às diversas formas de violência contra crianças e adolescentes. As indicações conclusivas apontam para os limites postos à normativa jurídica no sentido da promoção, garantia e defesa dos direitos das crianças na contextualidade recente, que se evidencia por profundas transformações na esfera econômica, sócio-cultural e política do País, refletidas de modo particular no precário funcionamento do Sistema de Garantia de direitos em Maceió.

CAPÍTULO I

CIDADANIA E PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

A trajetória histórica do sistema de proteção social à infância e juventude brasileira reflete o processo de transição da filantropia e assistência à política de atendimento e garantia dos direitos.

Durante todo o período colonial e ao longo do Primeiro e Segundo Impérios, não tivemos no país instituição pública que atendesse à chamada infância desvalida. Historicamente, a tarefa relativa ao trabalho social coube à Igreja. Durante os quatro primeiros séculos, o conjunto das obras de benemerência era responsável pela assistência a crianças e adolescentes abandonados por suas famílias, caracterizando uma prática assistencialista e filantrópica desenvolvida pelo laicato.

Com o processo de industrialização das cidades e o crescente aumento das desigualdades e da exclusão social, o Estado, aos poucos, passa a assumir a questão social.

No que se refere ao perfil das políticas para a Infância implementadas no Brasil, este é delineado pelas mudanças nas esferas econômica e política, observadas principalmente nas diferentes conjunturas do período republicano, de acordo com a regulação das relações entre Estado e sociedade.

A elaboração do Código de Menores, em 1927, e do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), em 1941, representaram o reconhecimento do problema do “menor” como uma das manifestações da questão social.

A partir dos anos 30, no Brasil, a política de assistência ao “menor” é definida a partir das questões referentes à infância pobre, que se torna uma preocupação pública.

Em 1964 o SAM é extinto, sendo criado em seu lugar a Fundação do Bem Estar do Menor (FUNABEM), através da Lei 4.513 de 14 de Julho de 1965. Conseqüentemente, a política voltada para o “menor” passa a ter um caráter normativo. Ocorre nesse mesmo período a descentralização da execução da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), que se dá por meio da criação das Fundações Estaduais do Menor (FEBEM), adotando um modelo de gestão tecnocrático e centralizador, características próprias do regime ditatorial.

A promulgação de um novo Código de Menores, em 1979, estabelece a doutrina da Situação Irregular, segundo a qual “os menores são sujeitos de direito quando se encontrarem em

estado de patologia social, definida legalmente”¹. Com efeito, o governo é encarregado de organizar um serviço de proteção e assistência ao menor abandonado e delinqüente, ao tempo em que está presente a idéia de “defesa social”.

A partir de meados dos anos 80, período chamado de transição democrática, ocorrem mudanças na orientação política. Nessa época ocorre um avanço dos movimentos sociais nas lutas pela conquista de direitos e pela democratização da sociedade.

No contexto da chamada abertura política, com a transição da ditadura à democracia, o paradigma corretivo dá lugar a um paradigma educativo, de direitos para a criança e o adolescente. Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), em consonância com a doutrina de Proteção Integral, todas as crianças são consideradas sujeitos de direitos, seres em desenvolvimento e prioridade absoluta.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – não apenas regulamentou as conquistas em favor das crianças e adolescentes preconizadas pela constituição de 88, mas promoveu importantes mudanças no âmbito jurídico, político e institucional.

Com o ECA ocorreram mudanças no âmbito do atendimento, da promoção e da defesa dos direitos da criança e do adolescente. Um importante avanço do Estatuto foi conseguir organizar e hierarquizar as ações direcionadas em favor da criança e do adolescente, dividindo-as em políticas sociais básicas, políticas assistenciais e política de proteção especial.

Na tentativa de recuperar a evolução histórica do atendimento público às crianças e jovens em situação de risco no Brasil, focalizaremos neste capítulo as diferentes teorias que marcaram a consolidação do Estado moderno e a afirmação dos direitos humanos, o perfil das políticas e programas criados para a infância e adolescência no período que vai de 1930 a 1990, bem como analisaremos o significado do novo direito da infância e juventude brasileira na conquista da cidadania das crianças e adolescentes.

1.1. Estado Moderno e afirmação dos direitos humanos.

¹ CAVALLIERRI, 1984 apud a RIZZINI, 1995:80.

Sob a perspectiva de elucidar a questão referente à gênese dos direitos humanos, recorreremos à análise acerca do surgimento e consolidação do Estado moderno no período compreendido entre os séculos XVI e XVIII, enquanto instituição jurídica e política para regular a vida em sociedade, sendo caracterizado basicamente pelas categorias: unidade, poder e autonomia. O Estado se constitui basicamente dos seguintes fundamentos: poder uno e indiviso, despersonalizado, separação em funções e submissão às leis.

Ao longo da história, o Estado moderno emerge a partir das necessidades que vão surgindo com as mudanças econômicas, sociais e políticas. Como diz Silva (1992:42): “O Estado é entendido como um fenômeno histórico, cuja compreensão só é possível a partir da identificação de contornos estruturais e conjunturais das formações sociais concretas que lhe dão sustentação, ao mesmo tempo em que são por ele reproduzidas.”

É possível afirmar que os desdobramentos sociais, políticos e econômicos, face às exigências do modelo de desenvolvimento capitalista, imprimem novas tendências na configuração do Estado em momentos históricos diversos.

Desse modo, pode-se apreender diferentes concepções de Estado em épocas distintas e contextos marcados pela evolução dos direitos humanos nos vários estágios de desenvolvimento das forças produtivas.

Não obstante, diz Bobbio (1992:56): “... o tema do Estado pode ser abordado de diferentes pontos de vista”. A saber, a compreensão do Estado moderno é marcada, principalmente, pela influência das vertentes teóricas do jusnaturalismo e do contratualismo.

Nesses termos, as diferentes teorias sobre a constituição do Estado moderno são demarcadas no contexto histórico europeu do século XVI e XVIII [principalmente] pelos pensadores da doutrina clássico-liberal, Hobbes, Locke, e Rousseau.

Esse período é caracterizado basicamente pela busca da razão humana pela superação do poder de origem divina, num momento histórico onde é desencadeada uma abordagem racional sobre o papel do Estado. Como coloca Montañó (1999:48), “o Estado emerge dentro de um momento histórico particular vinculado a um projeto determinado de sociedade denominado projeto iluminista”.

Desse modo, o Estado surge como poder central, absoluto² e soberano para controlar as relações sociais de dominação, para gerir os conflitos de uns contra os outros.

Para os jusnaturalistas, Hobbes e Locke, o Estado deve reconhecer os direitos naturais do cidadão, não podendo violá-los, assegurando seu pleno exercício. Com efeito, estes pensadores formulam a sua teoria sobre o Estado de natureza³.

Para Hobbes, em Estado de natureza os indivíduos vivem isolados, existindo a “a guerra de todos contra todos”. A única lei é a força do mais forte, que tudo pode conquistar e conservar. Dessa maneira, Hobbes, juntamente com Locke, constroem a idéia de Estado de natureza como instância política capaz de organizar e normatizar a vida dos indivíduos em sociedade. Em outras palavras, o Estado, segundo Hobbes, é criado para refrear os impulsos autodestrutivos dos indivíduos e garantir a paz.

Em oposição a Hobbes, “Locke defende a abolição da soberania propondo a sua substituição pela divisão de poderes entre legislativo e executivo, o novo monarca constitucional” (Silva, 1992:29). Sendo assim, os direitos naturais não devem ser desrespeitados nem violados pelo Estado. Para Locke a propriedade é a base da sociedade justa e equitativa, por conseguinte ao Estado cabe garantir e resguardar o direito natural de propriedade e assim promover o bem comum. Segundo Locke, o poder do Estado deve ser cercado de salvaguardas constitucionais que o impeçam de extrapolar os direitos dos cidadãos.

Com o advento da propriedade privada, configura-se um verdadeiro estado de guerra, daí a necessidade de um contrato social legitimado pelo Estado, representante da vontade geral, com a função de garantir a igualdade e o bem-estar, prevalecendo os interesses da coletividade.

Desse modo, para Rousseau, a propriedade privada fez surgir as desigualdades entre os homens, dando origem a um conflito perpétuo. Para este filósofo clássico é mister reconstituir os princípios universais de um pacto social para garantir que os interesses individuais não se

² O Estado absoluto, conforme o pensamento de Maquiavel, é capaz de impor a ordem e a estabilidade das relações a partir do poder político concentrado nas mãos do príncipe, que se diz fundador do Estado. Essa visão é fundamentada basicamente no domínio do poder do governante pela força com vistas à superação das contradições sociais e à garantia do equilíbrio em sociedade.

³ O conceito de Estado de natureza para Chauí (1999:399) tem a função de explicar a situação pré-social na qual os indivíduos existiam isoladamente. Com base nesse pensamento, o Estado de natureza, compreende o primeiro estágio onde o homem é orientado pela satisfação de suas necessidades e a convivência social é de mútua dependência [uns dos outros]; para protegê-los surge, pois, o Estado capaz de assegurar a paz e garantir os direitos naturais inerentes aos indivíduos.

sobreponham aos interesses da vida coletiva. Assim, afirma Rousseau: “com o Estado civil adquire-se também a liberdade moral que torna o homem dono de si, não escravo de apetites, uma vez que a obediência à lei que a cada um de nós se prescreve constitui a liberdade”. (Rousseau, apud Silva, 1992:31)

Baseado nesse pensamento, supõe-se que a passagem do Estado de natureza para o Estado de sociedade se dá por meio de um contrato social pelo qual “os indivíduos renunciam à liberdade natural e à posse de bens e riquezas e concordam em transferir ao soberano o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se a autoridade política” (Chauí, 1999:400); essa autoridade política encontra-se associada à figura do Estado.

Sendo assim, de acordo com Rousseau, o Estado aparece como expressão da vontade geral, portanto, o poder, a soberania e a legitimidade do Estado residem no povo, por força do contrato social.

Trata-se de um Estado de direito fundado nas leis definidas pela vontade geral.

Nos séculos XVIII e XIX, pois, de acordo com as origens históricas do liberalismo clássico, na sua vertente jusnaturalista, defende-se um Estado de direito, de cujas características pode-se frisar aquelas fornecidas por Elias Diaz:

a) império da lei: lei como expressão da vontade geral; b) divisão de poderes: legislativo, executivo e judiciário; c) legalidade da administração: atuação segundo a lei e suficiente controle judicial; d) direitos e liberdades fundamentais: garantia jurídico-formal e efetiva realização material. (Diaz, apud Leal, 1997:101)

De acordo com este pensamento, o Estado liberal de direito é aquele cujo poder deve ser exercido dentro de normas jurídicas pré-estabelecidas. No entanto, para Leal (1997:104) esta leitura de Estado democrático de direito⁴ é insuficiente quando se pretende enfrentar as contradições econômicas e sociais, pois, segundo o autor, nesse quadro compete ao Estado tão somente regular as formas de convivência social e garantir a sua conservação.

No contexto histórico marcado pelo liberalismo econômico e político, cabe ao Estado fornecer a base legal para que o mercado livre possa regular as relações sociais e maximizar os

⁴ Segundo Leal o Estado de direito é concebido como um muro de contenção ao absolutismo, e a lei como emanção da vontade do povo, e não como expressão da vontade do governante. Esta figura do Estado como poder de força imperativa cabe resguardar os valores, criar um conjunto de regras de comportamento tidas como obrigatórias buscando fundamentalmente a justiça e o bem-estar social. (idem: 100)

benefícios a toda a sociedade. Trata-se de um *Estado mínimo*⁵, sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil, um Estado que tem apenas três funções: “a defesa contra os inimigos externos, a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas para outros indivíduos, provimento de obras públicas que não possam ser executadas pela iniciativa privada”. (Bobbio, apud Behring, 2000:24)

Em síntese, no período marcado pelo surgimento e consolidação do Estado moderno (séc. XVII e XVIII) , emergem as teorias jusnaturalistas e contratualistas, a base sobre a qual é conferida a necessidade de poderes limitados ao Estado, rompendo com as amarras do Estado absoluto, visando assegurar o bem comum e o interesse geral da sociedade, bem como os direitos naturais a todos os cidadãos.

No entanto, com a crescente ascensão da burguesia, coloca-se a necessidade de criar uma teoria política que desse legitimidade à propriedade privada enquanto direito natural, portanto, mais adequada aos progressos do mundo moderno.

Entramos na era do desenvolvimento⁶ do capitalismo industrial com a ampliação da capacidade tecnológica de domínio da natureza pelo trabalho e pela técnica. A burguesia se organiza através do Estado liberal, enquanto o proletariado se organiza em associações e sindicatos para lutas sociais e políticas.

Com efeito, no início do século XIX⁷ as idéias de Estado e sociedade encontram-se fundamentadas basicamente pela economia política clássica que surge como ciência.

Vale ressaltar que a industrialização da economia alterou radicalmente as relações e processos de produção, tornando explícitas as diferenças entre a classe burguesa e a classe operária. Neste contexto histórico, evidencia-se o surgimento da “questão social”⁸, em decorrência da luta do movimento operário europeu contra as opressivas condições de vida e de

⁵ Segundo Behring cabe ao Estado assegurar a “perfectibilidade humana”, o cimento ético dos sentimentos morais dos indivíduos. De acordo com a referida autora, as idéias clássicas do Estado *mediador civilizador* são relegadas ao esquecimento, pois, com a passagem do modo de produção feudal para o capitalista, diferentes concepções de Estado serão construídas sob a perspectiva da modernidade.

⁶ É nesse momento, segundo Chauí (1999:412) que se consolida a idéia do Estado nacional unificado, definido pela unidade territorial e pela identidade de língua, religião, raça e costumes. Nesse sentido, o Estado absorve a família e a sociedade civil numa totalidade racional que exprime a vontade geral de um povo.

⁷ Segundo Bussinger (1997:31), este século é marcado pela consolidação do Estado liberal e o desenvolvimento das forças produtivas.

⁸ A “questão social” assume esta denominação no século XX, conforme a sua visibilidade, publicidade e generalização. A literatura dá conta de uma evolução das determinações históricas e sócio-econômicas para qualificar a questão social em sua problematização.

trabalho e da demanda em torno da satisfação das necessidades materiais e morais. Como bem coloca Bussinger, (1997:31-32):

A questão social e a dinâmica do processo produtivo expõem um novo perfil das sociedades européias do século XIX e dão os argumentos para a emergente crítica ao caráter individualista que norteava essas sociedades e o estado liberal.

Segundo a referida autora, a Revolução Industrial e a expansão tecnológica provocaram transformações sociais, ampliando as desigualdades entre as classes sociais.

Sob este pano de fundo evidencia-se “uma nova posição perante a história” (Silva,1992:32), no sentido de questionar os postulados da teoria liberal. Logo, se faz necessário situar a crítica ao Estado liberal, formulada por Marx.

Em Marx, o Estado aparece como produto da sociedade, resultante do embate entre as diferentes forças que compõem o cenário sócio-político e econômico. Para este filósofo, “o Estado é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses, sob a máscara da justiça e da soberania popular em base de igualdade”. (Silva:1992,33) De acordo com este pensamento, o Estado liberal traduz os anseios e os interesses da classe burguesa. Portanto, na análise marxista, o Estado é uma dimensão essencial do capitalismo, expressando a relação contraditória entre as classes. Sob este ângulo de análise, “a propriedade é a condição que dá centralidade e fundamento aos direitos do homem”.(Bussinger,1997:34) Com efeito, Marx exprime a idéia dos direitos humanos como resultado da cultura do mundo burguês.

Neste sentido, a “questão social” exprime as fragilidades dos direitos reconhecidos por lei, liberdade e igualdade não passam de ilusões, o que existe de fato são as desigualdades sociais.

Ao longo da segunda metade do século XIX e no início do século XX, com o advento do fordismo, os argumentos liberais foram se enfraquecendo, começando-se a exigir uma atitude defensiva do capital frente ao movimento operário.

A chamada *revolução Keneynsiana*, segundo Behring (1998:165) “traduz uma ruptura substantiva à ortodoxia liberal”, no que concerne à elaboração de alguns questionamentos dos pressupostos clássicos e neoclássicos da economia política.

Dentro do enfoque do Keneysianismo, caberia ao Estado restabelecer o equilíbrio e controle da economia por meio de uma política de incentivo à acumulação de capital e, por outro lado, através de uma política de bem-estar social, fundada em medidas compensatórias.

A partir daí, a ação estatal assume uma nova forma: Estado interventor ou Estado de bem-estar⁹ (Welfare State).

Desse modo, ao longo da história, “O Estado moderno é o um Estado do capitalismo. Portanto, ele representa, originalmente a lógica do capital” (Montaño, 1999: 54). Nesses termos, a máquina estatal funciona como uma espécie de mediador dos interesses contraditórios entre as classes sociais, privilegiando os mecanismos de expansão e acumulação do capital.

Como se pode ver, o surgimento e consolidação do Estado em diferentes contextos históricos assinalam que a evolução dos direitos humanos está associada à afirmação do Estado moderno. Dessa maneira, identificamos num primeiro momento a afirmação dos direitos naturais, aqueles que nascem com os indivíduos, entre os quais podemos destacar: o direito à vida, à segurança e à liberdade.

Em seguida, na passagem do Estado de natureza para o Estado de sociedade, a propriedade aparece como direito natural. Daí a necessidade da lei, do juiz e do poder para conservação e preservação da propriedade privada. Trata-se de uma concepção liberal de Estado de direito, pela qual a máquina estatal deve assegurar a proteção dos direitos naturais pelo império das leis, contemplando o homem como cidadão.

Com efeito, na sociedade moderna, a defesa dos direitos naturais do homem impõe limites ao Estado absolutista. É nesse momento que surgem os chamados direitos de primeira geração: os direitos civis e os direitos políticos. De acordo com Bussinger (1999:28): “estes direitos são consagrados no decorrer dos séculos XVIII e XIX. São direitos cujas formulações prescrevem normas para a vida do homem em sociedade e que reservam ao indivíduo uma esfera de liberdades negativas em relação ao Estado (direitos civis) e uma esfera de liberdades positivas com autonomia no Estado (direitos políticos)”.

Depois, em decorrência do agravamento da “questão social”, exige-se do Estado a sua intervenção na esfera econômica e social, a fim de efetivar garantias de melhores condições de

⁹ Vale salientar que ao final dos anos 60 tanto no Brasil como nos países de capitalismo maduro, esse modelo entra em crise por conta da “erosão das bases de legitimidade do Estado e crise fiscal.

vida e de trabalho para o homem. Nesse momento, são formulados e enunciados os direitos de segunda geração: os direitos econômicos, sociais e culturais, os quais implicam obrigações positivas do Estado para garantir um mínimo de segurança e bem-estar econômico à sociedade.

Da segunda geração, os direitos sociais são tidos hoje como direitos fundamentais, como afirma Silva, dentre outros: “direitos sociais como dimensão dos direitos fundamentais do homem são prestações proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”.(Silva, 1999 apud a Tavares, 2001:38)

Desse modo, os direitos sociais podem ser identificados entre os direitos que tocam mais de perto ao homem na convivência com outros homens, na interação social. São os chamados *direitos humanos*, essenciais para a funcionalidade da sociedade organizada em Estado Democrático de Direito.

Assim, podemos observar que a evolução dos direitos humanos¹⁰ compreende três fases. Ao longo da história é possível identificar, num primeiro momento, os direitos de liberdade, aqueles que se afirmaram contra o absolutismo do Estado; num segundo momento, foram promulgados os direitos civis e políticos, os chamados direitos de primeira geração; e, finalmente, foram proclamados os *direitos sociais*, que de acordo com Bobbio, “expressam o amadurecimento de novas exigências, de novos valores como os de bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através de e por meio do Estado. (1992: 33)”

Prosseguindo nesta linha teórica, o autor afirma que é somente com o nascimento do “Estado de direito” que ocorre a passagem para o Estado dos cidadãos. Conseqüentemente, “no Estado de direito o indivíduo tem, em face do Estado não só direitos privados, mas também direitos públicos” (Idem: 61). Ao contrário do que ocorria no Estado absoluto, no Estado de direito, passa a funcionar regularmente um sistema de garantia dos direitos do homem.

¹⁰ A história da consagração dos direitos humanos, tem como referencial básico a Declaração Universal dos Direitos do Homem, das Nações Unidas, em Paris, 1948, que, incontestavelmente, aponta para os sinais de progresso moral da humanidade.

Nesses termos, os direitos sociais formulados e enunciados como direitos de Segunda geração implicam obrigações positivas do Estado para garantir um mínimo de segurança e bem-estar econômico à sociedade.

Em face do exposto, entende-se que a concepção e configuração do Estado moderno sofreram mudanças significativas, considerando a conjuntura política e as transformações sócio-econômicas. Com efeito, na análise do surgimento e evolução dos direitos humanos, evidencia-se “que os direitos do homem são direitos históricos que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem.” Portanto, os direitos humanos, enquanto direitos históricos, são mutáveis e suscetíveis de transformação.

Sendo assim, a conquista dos direitos humanos revela-se como um momento marcante no contexto das relações Estado/sociedade, na medida em que, através das normas constitucionais regulamentam-se as regras de sociabilidade, remediando os efeitos do desequilíbrio e das desigualdades sociais, na defesa da ordem pública e da realização da justiça social.

1.2. A intervenção do Estado brasileiro na assistência e proteção à infância e adolescência.

A história das políticas para a Infância deve ser entendida na dinâmica das relações entre agentes e forças sociais e políticas em diferentes conjunturas demarcadas por distintas alternativas de intervenção do Estado na questão da infância e adolescência brasileiras.

Como destaca Rizinni (1995 :49):

As propostas e encaminhamentos de política para a infância fazem parte da forma como o estado brasileiro foi se constituindo ao longo da história, combinando autoritarismo, descaso ou omissão para com a população pobre com clientelismo, populismo e um privilegiamento do privado pelo público, em diferentes contextos de institucionalidade política e de regulação das relações entre Estado e sociedade.

Nessa perspectiva, o perfil histórico das políticas para a Infância implementadas no Brasil é delineado, principalmente, pelas mudanças no poder do Estado, tomando como parâmetro os

marcos políticos da mudança de regime (democracia/ditadura) e as diferentes formas de intervenção estatal (liberalismo, corporativismo, populismo, autoritarismo).

Desse modo, a nossa análise da trajetória histórica da política social brasileira, especificamente no tocante à infância e adolescência em situação de risco, será realizada por meio de estudos realizados por autores e pesquisadores nessa área, como Rizinni (1995; 1997); Costa(1994); Mendez(1994); Malta (1997). Carvalho(2000). Esses autores recuperam a trajetória da política social brasileira em face das mudanças ocorridas em conjunturas históricas significativas:

- 1º momento → 1930-1945: Estado corporativista (período democrático-populista);
- 2º momento → 1964-1985: Estado ditatorial (período Autoritário e tecnocrático);
- 3º momento → 1988 até ao dias atuais: Estado democrático (período de consolidação da democracia).

1.2.1. A Justiça-assistência à Infância e adolescência brasileiras: o modelo correccional /repressivo.

Nas primeiras décadas do século XX surge uma movimentação em torno da concepção de uma justiça, especialmente voltada para os menores.

Segundo a perspectiva de Rizinni(1997), a nova justiça para a infância segue os princípios ideológicos do modelo¹¹ liberal de organização e administração da justiça, compatíveis com as concepções de Direito e Estado na época.

Com efeito, no Brasil, estabeleceu-se o “complexo tutelar”, entendido como a ação da justiça-assistência aplicada às crianças em condição de pobreza. Nesta proposta, materializava-se a idéia de defesa da criança e da sociedade contra a vagabundagem, marginalidade, criminalidade e desordem que não eram compatíveis com o avanço das relações capitalistas em curso.

¹¹ Para um maior detalhamento da essência desse modelo jurisdicional consultar Rizinni, Irene. Por uma reforma civilizadora do Brasil: A essência das idéias no âmbito da Justiça.In: *O Século Perdido – Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed.Universitária Santa Úrsula, 1997.

Desse modo, no período compreendido entre 1923 à 1927, observa-se a preocupação com o detalhamento de leis e artigos com vistas à regulamentação da assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente. “Nesse contexto, a situação da infância pobre e miserável foi assumida como problema de domínio público estatal, passando pelo crivo de uma jurisdição especial com princípios e diretrizes de proteção e controle sócio-penal.” (Malta,1997:19)

De acordo com Rizinni (1997), a ação estatal dirigida à infância é marcada por uma atuação jurídico-social através de dois vetores principais: “ elaboração de uma legislação específica que permitisse a livre tutela do Estado sobre a criança; e controle da ação social (pública e privada) considerada adequada para cada caso, cumprindo a dupla função (filantrópica e jurídica) - de assistência e proteção da infância e da sociedade.”

Com base nesses parâmetros analíticos, o Estado instituiu, em 1927, o primeiro Código de Menores - Melo Mattos (decreto 17.943-A), pelo qual distinguem-se os desvalidos dos validos tanto econômica como sócio-politicamente. “Com sua filosofia higienista e correccional disciplinar o código traz importantes inovações, e sua leitura é, não raro, feita como fabricação ou invenção da questão do menor.”¹²

Segundo Rizinni (1995), o Código de 1927 prevê a vigilância da saúde da criança, dos lactantes, das nutrizes, e estabelece a inspeção médica da higiene. No sentido de intervir no abandono físico e moral das crianças, o pátrio poder poderia ser suspenso ou perdido por falta dos pais. Os abandonados têm a possibilidade de serem entregues sob a forma de vigilância e educação determinadas por parte das autoridades que velaram também por sua moral.

Nesses termos, atribuía-se ao Estado o poder de atuar sobre o menor e intervir sobre sua família através das normas jurídicas e dos procedimentos judiciais. Como diz Malta (1997:21): “O Código regulamentou poderes às autoridades competentes, juizes de menores, responsáveis por arbitrar nas situações específicas relativas às crianças e jovens e às famílias e/ou responsáveis diretos, assegurando uma direção de dominação e tutela nos dispositivos judiciais.”¹³

Esse caráter tutelar atribuído pelo Estado às autoridades judiciárias configura o perfil de “judicialização” da Política de Infância e adolescência à época de vigência do Código de Menores de 1927, a qual caracteriza-se pelos seguintes elementos assim resumidos:

¹² Botelho apud a Rizinni,1995.

- “Classificação dos menores – uso corrente do termo ‘menor’ para designar a infância pobre - abandonada e delinqüente; a partir de uma minuciosa classificação de seu caso, definia-se o tipo de tutela mais indicado;
- Investigação da família – Investigava-se também a família do menor com o objetivo de avaliar a sua capacidade legal e moral para tê-lo sob sua guarda;
- Imputabilidade penal do menor – Na década de 20, a imputabilidade penal seria finalmente fixada aos 14 anos. Privilegia-se um regime disciplinar e educativo capaz de regenerar os menores, sob a influência do movimento internacional por uma ‘nova justiça’;
- Ação Jurídico-social sobre o menor – Configurada pelo Tribunal e o Juiz de Menores, Recolhimento de Menores e a Internação.”¹⁴

Dessa forma, a legislação vigente em 1927, reflete um protecionismo que poderia significar a resolução do problema do menor, entendida como exercício do absoluto controle pelo Estado sobre a população promotora da desordem, na medida em que “as proposições legislativas e jurídico-sociais destinadas a dar conta do problema da infância material e moralmente abandonada pareciam perfeitamente compatíveis, tendo em vista o projeto civilizatório do país.” (Rizinni:1997:228)

Assim, em meio a uma conjuntura política convulsionada pela correlação de forças e interesses conflitantes entre a estrutura agrária de poder e a ascensão de novos grupos inspirados nos ideais republicanos de construção nacional, na segunda metade dos anos 20, inicia-se a discussão sobre a consolidação de uma política de assistência e proteção aos menores que fosse compatível com a civilização do Brasil.

Como é possível observar, nas primeiras décadas do século XX a constituição da assistência pública à infância no Brasil, é marcada pela ação estatal de controle e repressão e pela própria vinculação da assistência às instituições jurídico-policiais.

¹³ Malta, Cláudia. Direitos Sociais/Exclusão - Crianças e Adolescentes nas ruas de Maceió.Mimeo.Pernambuco, 1997.

¹⁴ Segundo Rizinni (1997:226): Esses elementos que caracterizam o discurso sobre o qual se assentou a tutela do Estado sobre a infância minorizada.

Nesse período, de acordo com Rizinni¹⁵, às iniciativas da política para a criança, incorporam-se tanto “a visão higienista e proteção do meio e do indivíduo como a visão jurídica repressiva e moralista.”

Nas palavras de Rizzini (1995: 63):

Se é bem verdade que na orientação então prevalecente, a questão da política para a criança se coloque como problema do menor, com dois encaminhamentos o abrigo e a disciplina, a assistência e a repressão, há emergência de novas obrigações do Estado em cuidar da infância pobre com educação, formação profissional e encaminhamento pessoal competente.

Neste sentido, observa-se que a aliança da justiça com a assistência aparece como núcleo central da intervenção do Estado na questão social da infância desvalida, tendo em vista o controle dos males sociais e das desigualdades geradas no processo de produção da vida material e social.

Portanto, no campo do atendimento à criança e ao adolescente, a ação do Estado reflete o clientelismo e autoritarismo nos moldes da proteção social (justiça-assistência), priorizando-se a educação/regeneração/reabilitação como novas formas de intervenção, sem contudo fugir ao caráter repressivo.

A partir da Revolução de 30¹⁶ dá-se a implantação do sistema público de atendimento às crianças em circunstâncias especialmente difíceis. Segundo Costa: “a revolução de 30 é a expressão política da quebra do predomínio do setor agrário-exportador na condução do Estado e da sociedade brasileiros.” (1994:124) Dessa maneira, o Estado assume um perfil corporativista em face da sua intervenção na esfera social, o que faz das políticas sociais o instrumento de incorporação das classes populares ao projeto nacional do período que ficou conhecido no Brasil como Estado Novo.

Sobre esta questão afirma Silva (1995:24):

¹⁵ Idem, Ibidem.

O Estado Novo, então instituído, defronta-se com duas demandas: absorver e controlar os setores urbanos emergentes e buscar, nesses mesmos setores, legitimação política. Para isso, adota uma política de massa, incorporando parte das reivindicações populares, mas controlando a autonomia dos movimentos reivindicatórios, através de canais institucionais, absorvendo-os na estrutura corporativista do Estado.

Neste sentido, é possível constatar que, ao mesmo tempo em que absorve algumas reivindicações da classe popular, através de ações normativas e assistenciais, o Estado controla o potencial de mobilização dos trabalhadores urbanos.

No que se refere ao atendimento à infância pobre, a ação do setor público será conduzida pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Serviço Social (1938); Departamento Nacional da Criança (1940); Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM,1941) e Legião Brasileira de Assistência (LBA,1942).

A orientação do SAM, segundo Costa,¹⁷ é, antes de tudo, correccional-repressiva. Seu sistema de atendimento baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores carentes e abandonados.

Ressalta-se que, nesse período, além dos órgãos citados, surgiram também diversos programas¹⁸ baseados na prestação de assistência e educação básica, estratégias de trabalho e geração de renda, entre os quais podemos citar: Casa do Pequeno Lavrador, Fundação Darcy Vargas, Casa do Pequeno Trabalhador, Casa das Meninas, entre outros.

Como se pode ver, durante a ditadura do Estado Novo, “o governo inaugurou uma política mais nítida de proteção e assistência ao menor e à infância, representada pela criação de órgãos federais que se especializaram no atendimento à essas duas categorias, agora indiscutivelmente separadas e específicas: o menor e a criança.” (Rizinni,1995:275)

Sobre este aspecto, afirma Malta (1997:25): “a proteção social recaiu sobre a responsabilidade do Estado, configurando a assistência como uma modalidade particular de enfrentamento da questão social, nos limites do sistema regido pelo capital.”

¹⁷ COSTA, Carlos Gomes. De Menor a Cidadão In: *Das Necessidades aos Direitos*. São Paulo: Malheiros Editores,1994.p.124.

¹⁸ Para saber maiores detalhes sobre os propósitos e objetivos desses programas ver COSTA, Carlos Gomes. De Menor a Cidadão In: *Das Necessidades aos Direitos*. São Pulo. Malheiros Editores,1994.p.125.

Dessa maneira, a política da infância, denominada “política do menor”, combinando estratégias de assistência e repressão, torna-se uma questão nacional, e nos moldes em que foi estruturada vai ter uma longa duração e uma profunda influência na trajetória das crianças e adolescentes pobres do Brasil.

A partir de 40, segundo Mendez (1994), começa o declínio definitivo das práticas de caridade e da privatização da assistência pública.

Em 1946,¹⁹ terminada a ditadura do Estado Novo, o estado brasileiro vive um período de democracia e populismo, voltando-se para uma ação de modernização e internacionalização da economia. Nesse contexto, destaca Mendez (1994:54), “o estado populista-distribucionista cobre com relativa eficiência o campo das políticas básicas”, tendo em vista os interesses econômicos e tecnocráticos.

Na conjuntura do final dos anos 50 e início da década de 60, quando se evidencia “a crise dos padrões de acumulação capitalista, sustentados pelo modelo desenvolvimentista do Governo de Juscelino Kubistchek, marcado pela internacionalização da economia, com o fortalecimento do setor privado e do capital internacional”²⁰, o Estado passa a colocar a Política Social em segundo plano, em detrimento da política econômica.

No tocante à caracterização da política de atendimento a crianças e jovens em circunstâncias especialmente difíceis, nessa época, ressaltam-se poucas mudanças na legislação de menores e nos mecanismos institucionais. Contudo, neste período destaca-se a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar, do Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (SAMDU) e a extinção do SAM em 1955, dando lugar ao Instituto Nacional de Assistência a Menores (INAM). “Verifica-se, no entanto, que os objetivos e a estruturação do novo órgão não se diferenciam, em essência, do SAM, havendo somente uma preocupação em delinear com clareza e precisão as suas finalidades e lhe dar maior autonomia de atuação”²¹.

Como bem coloca Malta(1997:31):

¹⁹ Segundo Bezerra (1992: 43): A Constituição de 46, restabeleceu artigos da Constituição de 1934, voltando a tornar obrigatória a assistência à maternidade e à infância.

²⁰ SILVA, Ozanira. Contextualizando o Serviço Social no processo Histórico Brasileiro In: *O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura*. São Paulo.Cortez Editora,1995.p.26.

²¹ Idem,ibidem.

Dentro dessa contextualização, o equacionamento da questão da política da criança e do adolescente, a partir de 60, passou a ser objeto de debates e análises em nível da sociedade e do Estado, que refletiram tanto as perspectivas postas em termos dos direitos, como aquelas voltadas para o refuncionamento do modelo correccional-repressivo.

Vemos, portanto, que de caso de polícia²² a questão do menor, aos poucos, passa a se configurar como caso de política, sendo alvo da intervenção do Estado que segue um modelo correccional-repressivo de assistência e reintegração do menor à sociedade, atendendo, assim, aos imperativos da restauração da ordem nacional.

Dessa maneira, é possível constatar que os dois eixos determinantes – assistência e repressão – imprimem as características da política de atendimento às crianças e adolescentes, no período que vai de 1930 a 1964, através das normativas legais e amplos poderes das autoridades judiciárias, qualificando a intervenção estatal enquanto modelo correccional-repressivo reservado à criança pobre, estigmatizado pela figura do menor- abandonado, delinqüente e perigoso.

1.2.2. A assistência à infância e adolescência no período autoritário do regime militar.

No contexto repressivo do regime militar, o Estado brasileiro passa por grandes transformações.

Após o Golpe de 64, “impõe-se um movimento cívico-militar reacionário que resgatou precisamente as piores tradições da sociedade brasileira.”²³ Segundo Netto (1991), o Estado que se estrutura depois do golpe de abril²⁴ expressa o rearranjo político das forças sócio-econômicas a que interessam a manutenção e a continuidade do padrão de desenvolvimento dependente e associado, aprofundando a exclusão e as “decisões pelo alto”. Assim, acrescenta o autor, “o Estado erguido no pós-64 tem por funcionalidade assegurar a reprodução do desenvolvimento dependente e associado, assumindo quando intervém na economia, o papel de repassador de renda para os monopólios, e politicamente mediando os conflitos setoriais e intersetoriais em benefício das corporações transnacionais...” (Idem:28)

²² Segundo Costa (1990:82) “ (...) a associação do problema social/caso de polícia fez com que o atendimento ao menor nascesse sob o signo da mentalidade correccional-repressiva, forma de intervir que guardava grande coerência com a maneira de entender o problema.”

²³ NETTO,1991:25.

No nível da articulação das suas funções econômicas e políticas, o Estado, enquanto “comitê executivo”²⁵ da burguesia monopolista, desempenha uma multiplicidade de funções, passando a requerer novas formas de legitimação e de regulação político-ideológica. Como diz Silva(1995:30): “É fundamental destacar que o padrão intervencionista do Estado brasileiro, gestado no pós-30, se intensifica durante o modelo de desenvolvimento assumido na ditadura militar”.

Neste estágio do capitalismo, onde ocorre a tendência à monopolização dos mercados para a obtenção de superlucros, o Estado passa a assumir funções na área econômica e também na área social, através das políticas sociais.

Incidindo nesta análise, Netto²⁶ acrescenta: “as políticas sociais são resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessados por contradições, confrontos e conflitos”. Sob este ponto de vista, não restam dúvidas de que as políticas sociais oferecem um mínimo de respaldo à imagem do Estado como “social”, como mediador de interesses conflitantes. E o autor enfatiza:

É somente nessas condições que as seqüelas da questão social tornam-se[...] objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica [...] que a questão social se põe como alvo de políticas sociais.(Idem: 25)

Nesse veio analítico, destaca YASBECK²⁷ :

as políticas sociais no Brasil nascem e se desenvolvem na perspectiva de enfrentamento da questão social, permitindo, apenas o acesso discriminado a recursos e a serviços sociais. O caráter regulador de intervenção estatal no âmbito das relações sociais na sociedade brasileira vem dando formato às políticas sociais no país; são políticas casuístas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos.(1993: 37)

Isto nos leva a considerar que os mecanismos intrínsecos à ordem monopólica fundam as perspectivas de enfrentamento da “questão social” pelo Estado burguês, privilegiando os interesses imediatos do capital e, neste sentido a política social é administrada sobre as seqüelas

²⁵Expressão referida ao Estado por José Paulo Netto.

²⁶ Idem: 29.

²⁷ YASBECK, Ma. Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo, Cortez, 1993.

da “questão social” que, como evidencia Netto, “são recortadas como problemáticas particulares (o desemprego, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escolas, a incapacidade física) e assim enfrentadas”. Sendo assim, o autor conclui: “A intervenção estatal se realiza fragmentando-a e parcializando-a”. E, não pode ser de outro modo: “tomar a questão social como problemática configuradora de uma totalidade processual específica é remetê-la concretamente à relação capital trabalho – o que significa liminarmente, colocar em xeque a ordem burguesa”.

Em face desta compreensão, no capitalismo monopolista tem-se o redimensionamento do Estado burguês frente à “questão social”. Na escala em que se implementam medidas públicas pra enfrentá-la, os problemas sociais remetem à problemática singular e psicológica cujas soluções são transferidas para o campo de responsabilidade dos sujeitos individuais. Dessa maneira, configura-se a tendência da “individualização dos problemas sociais”, apontando a solução na direção da modificação de características pessoais do indivíduo. Como destaca Netto (Idem:47), “o tratamento dos afetados pelas refrações da ‘questão social’ como individualidades sóciopáticas funda instituições específicas – o que ocorre é a conversão dos problemas sociais em patologias sociais.”

Dentro desses parâmetros analíticos, pode-se considerar que as políticas sociais executadas pelo Estado se desenvolvem em função de uma nova correlação de forças sociais no bloco do poder e principalmente das necessidades do processo de desenvolvimento do capitalismo monopolista no Brasil. “Em consequência, a política social se coloca como estratégia para atenuar seqüelas do desenvolvimento do capitalismo monopolista no país, marcado pela superexploração da força de trabalho e pela forte concentração de renda.”²⁸ Dessa maneira, durante o regime militar, a política social passa a ser encarada como um meio decisivo para a consecução dos objetivos econômico-produtivos propostos.

Ressalta-se que a política social, neste período vincula-se ao sistema produtivo, “objetivando corrigir as distorções entre produção e consumo”²⁹, e, dessa forma, torna-se medida de impacto para legitimação do novo regime.

A saber, no I Plano Nacional de Desenvolvimento-PND (1972-1974) a política social é definida em termos de integração nacional, procurando se efetivar através de programas sociais

²⁸ SILVA, 1995:32.

como Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), Banco Nacional de Habitação (BNH) e MOBRAL. Além dos programas de impacto já mencionados, na perspectiva de integração social, na área da Previdência Social temos a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social).

Em 1974, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, o INPS se transformaria no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), assumindo o controle direto de outros seis órgãos, entre eles a LBA – assistência aos desassistidos e a FUNABEM - responsável pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor³⁰. Segundo Malta (1997:34), “A FUNABEM voltou-se para o atendimento a crianças e jovens não atingidos pelas condições de bem-estar, e sujeitos a um processo de marginalização, entendendo-se por marginalização do menor o seu afastamento progressivo de um processo normal de desenvolvimento e promoção humana, até a condição de abandono, exploração ou conduta anti-social.”

Á FUNABEM³¹, como órgão vinculado diretamente à Presidência da República, “coube atualizar os parâmetros conceituais e as linhas de ação, em consonância com a proposição de transformar o tratamento de cunho repressivo-punitivo, pela via do atendimento às necessidades básicas do menor-abandonado” (Malta,1997:34)

No campo do atendimento à infância e adolescência em circunstâncias especialmente difíceis, a atuação do Estado, neste período, foi presidida por dois diplomas legais da maior importância: a Lei 4.513/64, que estabelecia a Política Nacional de Bem-Estar do Menor e a Lei 6.697/79 (Código de Menores), que tratava da proteção e vigilância aos menores em situação irregular.

A Política Nacional de Bem - Estar do Menor (PNBEM) estabelecia para todo o país uma gestão centralizadora e vertical, baseada em padrões uniformes de atenção direta implementados por órgãos executores estaduais que eram as Febem's. Sobre isto afirma Rizinni (1995:77): “O sistema, como são denominados tanto a política da infância como o conjunto de mecanismos de repressão, deveria estar presente em todas as partes, controlando e vigiando para que a integração se processasse de acordo com o plano racional elaborado pelos tecnocratas.” Desse modo, a

²⁹ Idem:Ibidem.

³¹ Malta(1997:36) expõe as proposições nas formas de atendimento organizadas pela FUNABEM.

orientação da política e do problema do menor segue um modelo de gestão tecnocrático e centralizador.

Com a promulgação do novo Código de Menores, em 1979, adota-se a doutrina da Situação Irregular, segundo a qual “os menores são sujeitos de direito quando se encontrarem em estado de patologia social, definida legalmente”³².

Como destaca Rizinni (1995:81):

O Código de 1979 define situação irregular: a privação de condições essenciais a subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos ; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal.

Tal como se pode ver, as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial. “Nesta perspectiva, o que se monta é uma estrutura de leis e ações repressivas/assistencialistas que atuam sobre o ‘menor’, apresentando sempre uma minoria em situação irregular”. (Júnior, 1992:16) Enquadravam-se nesses casos: os menores abandonados, miseráveis e os infratores.

Sobre esta questão, afirma Azevedo³³ (1997:317): “a doutrina da situação irregular faz coincidir com pobreza e esta com uma espécie de patologia social a ser enfrentada terapeuticamente como mera disfunção do sistema” De acordo com a autora, “situação irregular” foi o termo encontrado para qualificar as situações que fugiam ao padrão normal da sociedade.

Desta forma, as crianças e adolescentes pobres passavam a ser objeto potencial de intervenção do sistema de administração da Justiça de Menores, “dando-se ao juiz o poder de decidir o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância”³⁴. Por sua vez, o Estado é encarregado de organizar um serviço de proteção e assistência ao menor abandonado e delinqüente, ao tempo em que está presente a idéia de “defesa social”.

Contudo, ressalta-se que “estas estratégias não alteram de fato, a situação da criança brasileira. Pelo contrário, a situação se agrava no período da ditadura em razão do arrocho

³² CAVALLIERRI, 1984 apud a RIZZINI, 1995:80.

³³ AZEVEDO, Maria Amélia & GUERRA, Viviane Nogueira (org.). Políticas Sociais e Violência Doméstica Contra Crianças e adolescentes In *Infância e Violência Doméstica: Fronteiras do Conhecimento*. São Paulo: Cortez, 1997.

³⁴ Idem, Ibidem.

salarial e da concentração brutal de renda.”³⁵ Além disso, cumpre assinalar que a citada doutrina permeou longas décadas de humilhação e violência no cotidiano da criança e do adolescente. Com efeito, no âmbito da “questão social” configurava-se assim, a questão do menor.

Identificada como problema e prioridade nacional, na medida em que afetava a ordem pública pela violência ou criminalidade, a “questão do menor” requeria não só um trabalho específico, mas também uma concepção unificada de ação. Em consequência, a finalidade desta Política era adotar meios tendentes a prevenir ou corrigir as causas de desajustamento. Por tudo isso, “a estratégia adotada pela FNBEM tinha de romper com as práticas repressivas do fracassado dispositivo erigido pelo SAM”.³⁶

O “problema do menor” era reconhecido como carência, entendida como “o ponto inicial de um caminho sem volta (carência-abandono/maus-tratos/exploração-desvio de conduta-criminalidade)”³⁷, ao tempo em que demandava ao Estado serviços e ações eficazes com vistas a neutralizar o seu potencial desagregador e desestabilizador da ordem social. Sendo assim, “a Fundação considerava residir o ‘bem-estar do menor’ no atendimento de uma série de ‘necessidades básicas’, a saber – ‘saúde, amor, compreensão, educação, recreação e segurança nacional’ ”³⁸.

Dessa maneira, “aponta-se para uma mudança de enfoque. A visão do ‘menor’ como ameaça social cede lugar à da criança carente e abandonada”³⁹. Nesta perspectiva, o atendimento ao menor é pautado pelo enfoque assistencialista na medida em que as iniciativas do Estado passam a substituir o enfoque correcional-repressivo por uma perspectiva corretiva, seguindo objetivos de natureza protecionista privilegiando a assistência psico-pedagógica aos menores considerados carentes e delinquentes. “Isso levou à adoção dos centros de triagem, nas capitais, e das redes oficiais de internatos, no interior, como modelo básico de atendimento público ao menor em todo o país.”⁴⁰

No entanto, no final dos anos 70, com o início do processo de abertura democrática, surge entre os educadores e trabalhadores sociais da área um movimento de educação progressista. Como diz Costa (1994:129): “O menino deixa de ser visto como um feixe de carências e passa a ser

³⁵ Rizinni, 1995:81.

³⁶ Idem:305.

³⁷ Rizinni, 1995:305.

³⁸ Rizinni apud a FUNABEM, 1976, P.7.

³⁹ Junior, 1992:20.

percebido como sujeito de sua história e da história de seu povo, como um feixe de possibilidades abertas para o futuro.”

Conseqüentemente, com o início de uma distensão lenta, gradual e segura, o modelo de atendimento às crianças e jovens em circunstâncias especialmente difíceis, baseado na Política de Bem-Estar do Menor e no Código de Menores de 1979, começa a provocar repúdio por parte dos setores da sociedade mais sensíveis à questão dos direitos humanos.

No decorrer do processo de redemocratização do país, surge um Programa Nacional concebido e estruturado de forma centralizada, vertical e padronizadora, como era o perfil das políticas públicas neste período. O Plimec (Plano de Integração Menor-Comunidade) é implantado em todo o país, através dos núcleos preventivos, cuja função era atender à criança e ao adolescente de modo a evitar que os mesmos se tornassem meninos e meninas de rua.

Entretanto, neste momento, o Estado não representava mais o único protagonista das ações no campo social. Os setores populares, cuja organização teve início ainda no começo da década de 70, “emergem como uma força de oposição e como um interlocutor ativo e crítico dos dirigentes e técnicos das políticas públicas”⁴¹.

Ressalte-se a participação da Igreja neste processo de ação social autônoma que se dá principalmente através das Comunidades Eclesiais de Base (CEB’S), “levando as populações marginalizadas à ascensão a novos patamares de consciência e organização”⁴².

No início dos anos 80 alguns acontecimentos decisivos irão desencadear a marcha para as mudanças na política de atendimento às crianças e adolescentes, a partir do fracasso do Plimec, no âmbito da prática governamental, junto com os Centros Sociais Urbanos (CSU’s) e outras iniciativas da mesma natureza, somando-se a emergência de um movimento social em favor das crianças e adolescentes em situação especialmente difíceis.

Com a nova abertura política democrática, a discussão sobre a situação da infância brasileira e as constantes denúncias de violação de seus direitos vem à tona. Mudanças significativas estavam ocorrendo no país, contudo “era preciso aprender a olhar aqueles meninos a olho nu, com o olhar desarmado das categorias estigmatizantes do Código Menores e da

⁴⁰ Costa, 1994:128.

⁴¹ Idem:130.

⁴² Idem:131.

PNBEM”⁴³. Desta forma tornava-se urgente a mudança do ordenamento legal herdado do regime autoritário.

Em suma, vê-se que no período autoritário do regime militar, o aparato legal e a política de atendimento à infância e juventude brasileiras refletiam um caráter conservador e anti-democrático através do qual se materializava o controle e resguardo da sociedade sobre os ditos “menores”. Por sua vez, o problema do menor tal como é caracterizada a questão da infância e adolescência pobres, encontra-se embasado por uma série de concepções estigmatizantes que justificam a lógica do modelo de proteção social ancorado nos internatos, na necessidade de reintegração, na situação irregular e no caráter punitivo e correccional-repressivo.

Mas é somente na década de 80 que os setores da sociedade civil organizada empreendem esforços no sentido de implementar uma legislação específica à “menoridade”, traduzida numa abordagem inovadora da questão do atendimento aos meninos e meninas de rua na óptica da garantia e respeito aos direitos das crianças e adolescentes, o que se considera um avanço no tocante a um processo de reversão do antigo modelo de proteção social à infância e juventude brasileiras.

1.2.2. Anos 80/90: O atendimento e a proteção social à infância e adolescência na óptica da defesa e garantia dos direitos.

Após a superação do autoritarismo militar e a instauração de um regime democrático, ainda que precário, vive-se uma conjuntura marcada por uma crise econômico-político-social que se manifesta nos sinais de falência do padrão do Estado intervencionista e nas bases de minimização do Estado.

No plano econômico, o país é convulsionado por “ uma dívida externa crescente, uma longa história de arrocho salarial, com a generalização da miséria atingindo grandes contingentes da população brasileira; empobrecimento da classe média e níveis inflacionários insuportáveis. Tudo isso caracterizando uma grave crise econômica, marcada por uma recessão profunda do período de 1980-1983.”⁴⁴. Além disso, aprofunda-se a dívida social, principalmente nas áreas

⁴³ Idem:133.

⁴⁴ SILVA, 1995:44.

de saúde e educação, agravando o quadro de deteriorização das condições de vida e sobrevivência da maioria da população.

No entanto, em meio às contingências de uma grave crise econômica, registra-se “um esforço de democratização da sociedade e com forte pressão pelo resgate da dívida social e pela participação popular no processo constituinte.”⁴⁵

No contexto da Nova República, as ações públicas no âmbito da assistência social são marcadas pelo ideário “Tudo Pelo Social”¹, do Governo de José Sarney. Todavia, os slogans sociais utilizados no nível dos discursos são comprometidos pelo agravamento da crise econômica e pela redução dos gastos sociais, verificando-se programas insuficientes, obsoletos, de cunho compensatório⁴⁶, intensificados pelo clientelismo. Como afirma Bezerra(1992:47): “A assistência social nunca foi tão incosequente no que dizia respeito aos seus objetivos. Identificado com clientelas escolhidas por critérios de promoção pessoal, os recursos da área social não podiam se submeter a nenhuma racionalidade.”

A ênfase das ações, segundo Silva (1995:48), se concentra nos programas tipicamente assistenciais, como o Seguro Desemprego e o Vale Transporte. É criada a secretaria Especial de Ação Comunitária(SEAC), para fortalecimento da legião Brasileira de Assistência(LBA).

Em face da criação do Programa Prioridades Sociais, em 1985, procura-se estabelecer como objetivo central das políticas sociais o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais.

É nesse cenário que a questão da cidadania, dos direitos jurídicos, políticos e sociais transforma-se na tônica dos debates e ganha corpo por meio da correlação de diversas forças sociais.

No que se refere ao atendimento às crianças e adolescentes, a partir de 82 surge uma nova maneira de enfocar o problema das crianças e adolescentes em situação de risco. “Trata-se do enfoque crítico-estrutural, voltado para a superação do ciclo perverso da institucionalização.”⁴⁷ Com isso, inicia-se o Projeto Alternativas de Atendimento a meninos e meninas de rua, com base em um termo de acordo entre o UNICEF, a FUNABEM e a Secretaria de Ação Social (SAS).

⁴⁵ Idem:47.

⁴⁶ Nas últimas décadas, registra-se uma diminuição dos gastos sociais no contexto do orçamento da União, o que implica na adoção, por parte do Governo de políticas sociais compensatórias.

Prosseguindo nessa linha de pensamento, acrescenta Rizinni (1995:317):

O clima de efervescência e criatividade que se constituiu a partir de 82-84 resultou em toda uma série de encontros, entre eles os Semitágios; na produção de material de registro das experiências (vídeos, cartilhas) e finalmente, no desenvolvimento de uma rede de lideranças com abrangência nacional e compartilhadas

Esse processo culminou, em 1984, com a realização do evento mais significativo desta fase, que foi o I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, em Brasília. Sobre este evento, comenta Costa (1994:135): "Ali, o atendimento alternativo revelou-se perante a Nação com toda sua força e com todo seu frescor de planta nova, emergindo com vigor na rica e diversificada floração do movimento social brasileiro daquele período." Na opinião do autor, no período de 84-86, eleva-se o potencial de luta em favor dos direitos das crianças e adolescentes, pois trata-se de um momento de acumulação de forças.

Nesta nova fase da luta política pelos direitos da criança e do adolescente, os programas envolvidos eram numerosos, com identidade ideológica e composição social as mais diversas; em todos eles, observa-se o compromisso político com a promoção e defesa dos direitos da infância e juventude. Destacam-se neste período: a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes; a Pastoral do Menor da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil); o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; a Comissão Nacional Criança e Constituinte.

É neste contexto que as organizações da sociedade civil colocam em debate nacional o papel do direito e a importância da lei para a mudança social. Em outras palavras, "a síntese dessa discussão nacional recomendava a participação no processo de alteração do panorama legal"⁴⁸, visando fornecer respostas satisfatórias no âmbito das políticas sociais e a melhoria das condições de vida da população, especificamente crianças e adolescentes. Essa preocupação foi decisiva no sentido da participação do movimento social no processo de elaboração de uma nova Constituição Brasileira.

⁴⁷ COSTA, 1990:83.

⁴⁸ SANTOS: 1994,67.

A promulgação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1988, significou um avanço no reordenamento jurídico, político e institucional do país. Como diz Carvalho(2000:65): “O Estado passa a denominar-se Estado democrático de Direito, tendo os seguintes fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.” Na Constituição Federal de 1988, são introduzidos os direitos do cidadão, referindo-se às políticas sociais, como saúde, educação, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência social.

No que se refere à Proteção Social Brasileira, a partir da Constituição de 88, pode-se vislumbrar grandes conquistas e indicações de reestruturação, com avanços na configuração da Seguridade Social⁴⁹, organizada pelos objetivos citados por Carvalho (Idem:66):

Universalização da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios (...) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial trabalhadores, empresários e aposentados.

Dentre os avanços expressos em determinadas conquistas asseguradas na Constituição, evidenciam-se a ampliação e extensão dos direitos sociais, através da universalização de acesso aos serviços sociais. No plano político-institucional, a descentralização político-administrativa. No plano da sociabilidade básica, “a participação da sociedade civil é a tônica da condução desse processo, bem como o controle das ações do Estado no campo das políticas sociais pela sociedade.”⁵⁰ Dessa forma, são instituídos os Conselhos paritários, como instrumentos de gestão e controle das políticas sociais, como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos de Saúde, entre outros.

Neste sentido, podemos considerar que a promulgação da Constituição de 88 configura-se num marco histórico da mudança no padrão de proteção social, através de uma nova concepção e novos mecanismos de implementação das políticas sociais.

Especialmente a organização e mobilização social marca o início da luta pelos direitos da criança e do adolescente. Como afirma Costa(1994:136): “A Convocação de uma Assembléia

⁴⁹ A Seguridade Social é formada pelo tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social.

⁵⁰ Idem, ibidem.

Nacional Constituinte configurava um momento e uma oportunidade únicos de pôr o Estado democrático de direito, [...] para funcionar em favor das crianças e adolescentes do Brasil.”

Particularmente no campo dos direitos da infância e juventude, duas emendas de iniciativa popular reuniram os esforços de agentes sociais interessados em influir no processo Constituinte visando assegurar os direitos da população infanto-juvenil: “Criança Constituinte” e “Criança-Prioridade Nacional”.

A síntese desses esforços encontra-se condensada no caput do art.227 da Constituição Brasileira, onde se lê:

Art.227- é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação , ao lazer à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação e exploração,, crueldade e opressão.

À Constituição de 88, incorporam-se os princípios básicos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, principalmente no referido artigo. Esse período destaca-se pela mobilização e pressão dos movimentos sociais pela elaboração de uma lei voltada às necessidades das novas gerações e que, de uma vez por todas, revogasse a velha legislação do período autoritário.

Segundo Costa , esse processo de articulação em favor de uma legislação específica envolveu o mundo jurídico, as políticas públicas e o Movimento Social, que impulsionou uma estratégia de luta e trabalho fundamentada por três eixos básicos: “mudanças no panorama legal; reordenamento institucional e melhoria nas formas de atenção direta.” (1994:138)O resultado desse processo foi a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente , Lei 8.069 em 13 de julho de 1990.

Segundo Costa, os resultados do processo de aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente no que diz respeito ao reordenamento Institucional configura-se na extinção da Funabem e sua substituição pelo Centro Brasileiro da Infância e Adolescência(CBIA), criação de instâncias colegiadas (conselhos, fóruns, frentes) voltados a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, bem como o início do processo de revisão das práticas de atendimento das antigas Feben(s).

No que se refere à melhoria da atenção direta, apontam-se alguns resultados, entre os quais: a implantação de serviços de assistência médica psico-social e jurídica a crianças e adolescentes vitimizados (do tipo SOS Criança) em alguns estados e municípios, o fechamento de internatos e substituição por alternativas de atendimento, criação de centros de defesa (plantão de assistência jurídico-social), aprimoramento e capacitação das polícias militares no sentido da padronização de procedimentos para a incorporação do Estatuto à ação policial e montagem de um Sistema Nacional de Capacitação à Distância na área de crianças e adolescentes em situação de risco.

Deve-se ressaltar que as mudanças decorrentes da Constituição de 88 e os resultados do processo de elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, postulam o fim das políticas de cunho repressivo e paternalista, na medida em que o Estatuto estabelece uma política de atendimento aos direitos da Criança e do Adolescente. Conseqüentemente, com a transição da ditadura à democracia, o paradigma corretivo dá lugar a um paradigma educativo, de direitos para a criança e o adolescente.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), em consonância com a doutrina de Proteção Integral, todas as crianças são consideradas sujeitos de direitos, seres em desenvolvimento e prioridade absoluta.

O Estatuto prevê uma Política específica que procura garantir os direitos de crianças e adolescentes, quando eles têm esses direitos ameaçados e violados, em qualquer campo das Políticas Públicas; uma política de atendimento das necessidades básicas, garantidas enquanto direitos.

A Política de Atendimento estabelecida pelo Art.86 do Estatuto da Criança e do Adolescente define-se como “um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Constituem diretrizes fundamentais da Política de Atendimento: a municipalização; a criação dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas (estadual, municipal e federal); criação e manutenção de programas específicos observada a descentralização político-administrativa; manutenção de Fundos Nacionais, Estaduais e Municipais vinculados aos respectivos Conselhos de Direitos; integração dos órgãos judiciários, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social; mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Diante do exposto, observa-se que o momento de redemocratização do país, vivenciado no Brasil a partir da década de 80, revela mudanças significativas na história da assistência à infância, ao tempo em que se inaugura uma “era dos direitos”. No caso específico da criança e do adolescente estes passaram a ser considerados sujeitos de direitos em oposição a objetos de tutela e proteção por parte do Estado. Com efeito, o Estatuto aponta para políticas sociais básicas e programas de apoio e desenvolvimento integral das crianças e adolescentes.

A partir daqui passaremos a analisar o novo direito da Infância e juventude e os mecanismos de garantia dos direitos, tomando como referência a Doutrina da Proteção Integral estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

1.3. O ECA e a doutrina da proteção integral: o alcance dos direitos de crianças e adolescentes.

As mudanças na legislação da infância decorrentes da elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, consubstanciadas na doutrina de proteção integral, assinalam uma nova etapa na história dos direitos da criança e do adolescente ao tempo em que elevam os “menores” à condição de cidadãos e sujeitos de direitos, tal como preceitua o ECA em seu Art. 1º: “Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”.

A proteção integral dispensada às crianças e adolescentes encontra suas raízes mais próximas na Convenção sobre o Direito da Criança, aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 20.11.89. e pelo decreto 99.710, aprovado pelo Congresso Nacional Brasileiro, que promulgou a Convenção, transformando-a em lei interna.

Na perspectiva da proteção integral, o estatuto prescreve os deveres e as responsabilidades de amparo e tutela por parte do Estado, e avança no sentido de incluir e explicitar os direitos de todos aqueles menores de 18 anos, considerando as peculiaridades dessa fase de desenvolvimento.

Além disso, com o estabelecimento de uma nova doutrina (proteção integral), a proteção e a garantia dos direitos são colocadas sob as responsabilidades do Estado, da sociedade e da família. Dessa maneira, todos são obrigados a propiciar a todas as crianças e adolescentes o respeito a seus direitos fundamentais.

Sendo assim, o estatuto tem por objetivo a proteção integral da criança e do adolescente, de tal forma que cada brasileiro que nasce possa ter assegurado seu pleno desenvolvimento, levando-se em conta aspectos físicos, mentais, culturais, espirituais. Sobre esta questão afirma Guara: “A idéia de proteção integral está calçada (...) no reconhecimento de que a vulnerabilidade própria da idade exige uma forma específica de proteção, traduzida em direitos, individuais e coletivos, que possam assegurar seu pleno desenvolvimento.”(1995:57)

Neste sentido, o Estatuto é considerado o instrumento para salvaguardar a vida e garantir o desenvolvimento pleno das crianças e adolescentes brasileiros, como acentua Almeida: “a lei há de contribuir para a mudança de mentalidade na sociedade, habituada, infelizmente, a se omitir diante das injustiças de que são vítimas as crianças e adolescentes. (2002:13)” Com base nesse pensamento, acredita-se que no horizonte deste estatuto nascerá uma nova sociedade, capaz de vencer a discriminação, a violência e a exploração da pessoa humana, marcada pela justiça, solidariedade e harmonia entre todos os cidadãos.

Como acentua Costa: “O Estatuto é o reflexo, no direito brasileiro, dos avanços em favor da Infância e Juventude. Ele representa uma parte importante do esforço de uma Nação, recém saída de uma ditadura de duas décadas, para acertar o passo com a comunidade Internacional em termos de direitos humanos.”(1999:9)

Além de regulamentar conquistas e direitos em favor das crianças, o estatuto veio promover um importante conjunto de mudanças que extrapolam o mundo jurídico, desdobrando-se em outras áreas da realidade política e social no Brasil.

Segundo Costa, de um modo geral, o Estatuto introduz inovações na política de promoção e defesa de direitos. Em suas palavras, “a componente da modernidade político-social introduzida pelo ECA, no campo do atendimento às crianças e adolescentes, consubstancia-se num conjunto de mudanças de conteúdo, método e gestão” (2000:188), assim resumidas:

- Mudanças de conteúdo: O estatuto introduz novos conteúdos na política de atendimento, como a defesa jurídico-social e a assistência médica e psico-social às crianças e adolescentes vitimizados, dividindo as políticas em políticas sociais básicas, políticas assistenciais e programas de proteção especial.

- Mudanças de Métodos: a nova lei introduz uma proposta de trabalho sócio-educativo de cunho emancipador ,baseado na noção de cidadania. No campo judiciário, cria salvaguardas jurídicas capazes de assegurar à criança e ao adolescente o respeito à condição de sujeito de direitos, pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta.
- Mudanças de gestão: O estatuto assegura a participação popular, por meio de suas entidades representativas (Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente), na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.⁵¹

Como se pode ver, o Estatuto promoveu mudanças significativas na Política de atendimento à Infância e adolescência, ao propor um novo sistema articulado e integrado de atenção a todas as necessidades da criança e do adolescente e da garantia de seus direitos. De acordo com o texto constitucional, o ECA declara no Art.3º: “A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana”.

Com efeito, o Estatuto introduz, no campo do Direito, a especialização do Direito da infância e da Juventude, proclamando a situação jurídica da menoridade, com o tratamento legal inerente a essa condição humana. Logo, “pode-se dizer que o Direito da Infância e da Juventude, sem embargo de algumas marcas de Direito privado que não chegam a alterar a sua natureza, é especialmente um ramo novo do Direito público, da categoria dos direitos humanos fundamentais. (Tavares,2001:37)” Em suma, o Direito da Infância e da juventude no Brasil está incluído na categoria dos direitos humanos fundamentais, de terceira geração, ou dimensão.

Nessa direção, o Estatuto preconiza como direitos fundamentais das crianças e adolescentes: o Direito à vida e à Saúde, à Liberdade, ao respeito e à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, cultura, esporte e lazer e à profissionalização e à proteção no trabalho.

Sobre esta questão afirma Nogueira:

⁵¹ Para um maior detalhamento do impacto do ECA sobre a Política de Atendimento aos direitos da criança e do adolescente no Brasil, ver Costa,Carlos Antônio Gomes. De Menor a Cidadão In *Das Necessidades aos Direitos*, São Paulo.Malheiros editores,1994.p.140.

O Estatuto da Criança e do Adolescente deve ser visto politicamente como um instrumento a serviço da estratégia global de luta em prol da construção da cidadania especial da criança e do adolescente, via garantia dos seus direitos fundamentais, promovendo-os ou os defendendo, quando transgredidos. (2002:450)

Nessa perspectiva, o Direito da Infância e Juventude⁵², regulamentado pela legislação brasileira, consagra a teoria dos direitos humanos fundamentais da população infanto-juvenil.

Por meio do ordenamento legal, o que se pode perceber é uma mudança de paradigma, a doutrina da situação irregular é revogada e substituída pela doutrina da Proteção Integral.

Subentende-se aí, como diz Guara, “que a proteção integral constitui o novo paradigma sobre o qual se deve embasar o atendimento aos direitos e às necessidades da população infanto-juvenil.(1995:57)” Com efeito, os direitos fundamentais da criança e do adolescente são soberanos, não podendo ser ameaçados ou violados.

Ao definir espaços públicos institucionais responsáveis pelas políticas de promoção e defesa dos direitos da criança e adolescente, o Estatuto incorpora ações de responsabilidade pela ação ou abuso aos direitos garantidos à população infanto-juvenil, criando o Conselho Tutelar na própria comunidade, assegurando o acesso à justiça. No entanto, ressalte-se que a tarefa em assegurar e garantir direitos não é única e exclusiva do Estado.

No âmbito da família e da convivência comunitária, a criança e o adolescente também se identificam como sujeitos de direitos, ao tempo em que estão sendo estimulados em seu desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e social, passando, gradativamente, a compreender as regras e as normas que presidem o convívio em sociedade, incorporando a identidade de cidadão. Como evidencia Guara, “considerar as crianças como sujeitos de direitos significa desenvolver nelas a capacidade para a vida em sociedade dando-lhes também um novo protagonismo na construção da justiça social. (Idem:55)”

Em suma, a garantia dos direitos da criança e do adolescente perpassa a responsabilidade pública no sentido de cumprir e pôr em prática aquilo que está disposto no texto legal, bem como perpassa o respeito à condição peculiar de desenvolvimento, assegurando condições familiares, sociais e ambientais adequadas ao estímulo das potencialidades individuais e de sua sociabilidade.

⁵² TAVARES, José (2001:31), define o Direito da Infância e Juventude como o sistema de métodos de estudo, doutrina, princípios e normas jurídicas aplicáveis às relações ocorrentes na interação social, concernentes às pessoas, aos bens e aos interesses dos que se acham em fase de desenvolvimento bio-psicossocial.

Seguindo os passos dessa análise, a cidadania de crianças e adolescentes refere-se ao reconhecimento dos direitos da população infanto-juvenil, no plano formal e legal, por parte do Estado, da família e da sociedade.

Sobre esta questão esclarece Guara: "Cidadania, porém, não é uma coisa dada, é conquista e mesmo que exista um arcabouço jurídico a sustentar o processo, sua realização só se dá no exercício e na busca. (Idem: 63)"

Sob este ponto de vista, no plano formal e legal, o que temos é um padrão de "cidadania minimalista"⁵³.

Nesses termos, o provimento e o reconhecimento dos direitos mediante o arcabouço jurídico não são o único fator determinante no alcance da cidadania de crianças e adolescentes, visto que, na opinião da autora, esta (a cidadania plena) supõe a satisfação de todas as necessidades humanas (sobrevivência e vida digna), o aprendizado e o desenvolvimento de capacidades para o exercício dos direitos. Com efeito, a questão fundamental que se coloca é a efetivação dos direitos garantidos em lei.

Sobre isto, Bobbio, representante do pensamento liberal, evidencia que, para realização dos direitos, são necessárias condições objetivas que independem da "boa vontade dos que proclamam" e das "boas disposições dos que possuem os meios para protegê-los". Com efeito, afirma: "o problema que temos diante de nós é, num sentido mais amplo um problema político". Quanto à realização dos direitos acrescenta: "o problema fundamental [...] não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los."(idem: 24) "Trata-se de conseguir de um modo mais rápido e eficaz o reconhecimento e a realização dos direitos". (idem: 22)

Dessa maneira, destaca-se a preocupação em descobrir o modo mais seguro para efetivar a garantia dos direitos e assim, impedir que eles sejam continuamente violados. Trata-se, portanto, de pôr as condições para uma mais ampla realização dos direitos proclamados. Não obstante, o autor exemplifica que no mundo atual, a discussão sobre os direitos "não pode ser dissociada do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes à sua realização. (Idem:24)"

⁵³ Expressão utilizada por Guara (1995:63) quando se refere a cidadania formal. Segundo a autora os direitos garantidos em lei atestam a possibilidade do atendimento às necessidades humanas, contudo somente a força da lei, não garante a satisfação dessas necessidades. No seu ponto de vista, a cidadania plena enquanto conquista supõe a satisfação das necessidades de sobrevivência, o aprendizado e condições dignas para o exercício dos direitos.

Merecem referência também as considerações feitas pelo autor sobre a amplitude que assumiu o debate sobre os direitos do homem que, incontestavelmente, nos remete ao “sinal do progresso moral da humanidade.” Contudo, aponta criticamente para a grande contradição presente na sociedade contemporânea; ao mesmo tempo em que os direitos são proclamados e reconhecidos formalmente nas constituições, são igualmente negados à grande maioria. Isso nos revela que, a apologia aos direitos se inscreve dentro dos limites em que se processa a efetiva proteção destes.

Prosseguindo nessa linha teórica, Bobbio volta-se para o problema básico da compatibilidade entre os direitos formais e as desigualdades sociais. Considerando a cidadania como gradual, configura sua materialidade no âmbito do Estado capitalista, destacando essencialmente a necessidade da efetiva proteção dos direitos demarcados nos diferentes contextos históricos.

Contudo, em oposição ao pensamento liberal, a reflexão teórica acerca da crítica aos direitos humanos (dos cidadãos), formulada por Marx em *A Questão Judáica*⁵⁴ se destaca com a seguinte afirmação:

Nenhum dos direitos humanos ultrapassa o egoísmo do homem, do homem como membro da sociedade burguesa, isto é, do indivíduo voltado para si mesmo, para seu interesse particular, em sua arbitrariedade privada, dissociado da comunidade.

Nessa perspectiva, os direitos humanos nada mais são, do que os direitos do membro da sociedade burguesa, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade. Sob este ângulo de análise, os direitos humanos são na realidade, expressão dos anseios e interesses da classe burguesa que conseguira, em face de sua luta contra o absolutismo feudal, traduzir em um único projeto os sentimentos da ampla maioria do povo. Com efeito, Marx faz a distinção entre os direitos do homem e os direitos do cidadão, encarando os primeiros como direitos burgueses. Assim, acentua Marx:

A aplicação prática do direito humano de liberdade é o direito humano à propriedade privada. O direito humano à propriedade privada, portanto é o direito

Enquanto isso não acontecer podemos dizer que apenas temos direitos reconhecidos, que na prática não são cumpridos, por isso temo um padrão de cidadania minimalista.

⁵⁴ MARX, Karl. *A Questão Judaica*. São Paulo: Ed Moraes, 2ª edição, 1991.

de desfrutar do seu patrimônio e dele dispor, sem atender aos demais homens independentemente da sociedade, é o direito do interesse pessoal (Idem: 43).

Portanto, “a propriedade é a condição que dá centralidade e fundamento aos direitos do homem” (Bussinger, 1997:34). Em face destas argumentações, baseando-se nas reflexões teóricas de Marx, a afirmação dos direitos humanos é considerada a fonte e a expressão da desumanização do homem.

Ainda em a *Questão Judaica*, Marx suscita os seguintes questionamentos: Por que se chama o membro da sociedade burguesa de “homem”, e dá-se a seus direitos o nome de direitos humanos? Como explicar o fato? E, responde: [...] pela essência da Emancipação Política (Idem: 41).

Para Marx, a emancipação política representa um grande progresso nos limites das condições de desigualdade social e de exploração econômica então vigentes. Conforme a perspectiva marxista, a revolução política promoveu a emancipação do homem do Estado absolutista, porquanto ser individual, portador de direitos civis e políticos.

De sorte que: *A emancipação política representa um grande progresso.[...] ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual (idem: 28).* De acordo com esse pensamento, o sentido da Emancipação Política expresso pela cidadania e pelos direitos formais se configura pela consolidação de uma forma de liberdade superior à liberdade existente na sociedade feudal, porém, na medida em que não se eliminam as raízes da desigualdade social, não deixa de se ter uma liberdade essencialmente limitada. Apesar da igualdade jurídica, a desigualdade social permanece intacta.

Como diz Weffort (1992: 232):

Os limites da “emancipação política” estariam, portanto, em suas insuficiências, em uma concepção abstrata da universalidade dos direitos. A liberdade e a igualdade prometidas a todos os homens revelam-se uma ilusão da emancipação política na época em que a “questão social”, ou seja, a questão do proletariado, surge em toda a sua força.

Portanto, o patamar da emancipação política expressa na ótica marxiana supõe uma forma particular de liberdade e sociabilidade, na qual se articulam a desigualdade real e a igualdade formal.

No entanto, a Emancipação humana, evidencia Marx, é algo inteiramente diferente. Em suas palavras:

Quando o homem individual se converte em ser genérico. Somente quando o homem tenha reconhecido e organizado as suas próprias forças como forças sociais e quando, portanto já não se separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a Emancipação humana (Idem: 52).

Com base nesse pensamento, é possível apreender que a verdadeira emancipação humana supera a emancipação política, pois se realiza no âmbito da revolução do proletariado. Nas palavras de Marx, “ela [a emancipação política] absolutamente não representa a última etapa da emancipação humana”.(Marx, apud Bussinger, 1997:35). A emancipação humana, por sua vez, marca uma nova etapa para convivência social, uma nova época para o homem, onde “as condições de opressão e a necessidade de coação desaparecerão, pois o Estado desaparecerá e, em seu lugar, será implantada a fraternidade universal entre os homens” (*Idem: Ibidem*).

Esta [Emancipação humana] é dimensionada pela supressão da propriedade privada dos meios de produção e pela abolição das diferenças sociais entre proprietários e não- proprietários. Pressupõe a plena efetivação da liberdade, mediante a erradicação da compra e venda da força de trabalho, a partir da Revolução proletária, culminando na extinção do Estado.

Assim, com base nos pressupostos de origem marxiana, a revolução social instaura um novo ato de trabalho, o trabalho associado⁵⁵, com o controle consciente e coletivo (universal) dos produtores sobre o processo de produção.

Com base nestas referências teóricas, demonstram-se evidências de que a lógica da acumulação e da valorização do capital pressupõe a contradição entre a instauração da igualdade jurídico-política e a desigualdade social. “Em decorrência deste fato, a funcionalidade da categoria da cidadania no sistema capitalista adquire seu pleno significado quando interpretada como abstração necessária para fundamentar o exercício político”⁵⁶. Na opinião da referida autora, a cidadania liberal serve para ocultar a existência das relações contraditórias de

⁵⁵ Segundo TONET uma forma de trabalho que abole o trabalho assalariado, a propriedade privada e o capital, com todos corolários. Isto permitirá desenvolver ainda mais intensamente a riqueza humana, agora, porém orientada para a satisfação das necessidades humanas, além de possibilitar a diminuição do tempo de trabalho necessário, aumentando o tempo livre."

⁵⁶ PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e desproteção social: uma inversão do Estado brasileiro In *Revista Serviço Social e Sociedade N. 68*. São Paulo, Cortez, 2001.

exploração; não passam de argumentos para encobrir o fosso social e a distribuição desigual de direitos.

Dessa maneira, acrescenta Porto (idem: 30), "raciocinando a partir dos pressupostos marxianos, tem-se que a abstratividade da categoria da cidadania, está para além das particularidades territoriais, constituindo-se, sobretudo no aspecto intrínseco ao regime democrático burguês (...) culminando na não efetivação concreta dos seus princípios regimentais." Daí a existência de "meias cidadanias", como são os casos da cidadania regulada e da cidadania consumista/liberal.

Portanto, seguindo os passos dessa análise, é possível afirmar que o debate atual sobre a *cidadania*, inscreve-se na "dualidade de lógicas"⁵⁷ do Estado: a do capitalismo e a da democracia, contraditórias entre si e complementares. Sob este ponto de vista a lógica do capital precisa da lógica democrática, uma vez que a democracia e a cidadania constituem-se em elementos significativos para o Estado legitimar o seu poder e a sua dominação.

Ainda que estejam definidos os direitos humanos fundamentais da infância e juventude brasileiras – a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente – verifica-se que no cotidiano esses direitos estão longe de ser garantidos. Sobre este aspecto, vale ressaltar, que as diversas formas de violência, em especial a violência doméstica praticada contra crianças e adolescentes se constitui numa violação dos direitos.

⁵⁷ Expressão utilizada por Carlos Montaña.

CAPÍTULO II

VIOLÊNCIA E CRIME CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

Em face da atual conjuntura, o problema da violência, especialmente a violência contra crianças, vem assumindo graves proporções ao tempo em que se mostra como uma questão que agride a sociedade e apresenta-se fora de controle social e político.

No cenário da modernização e das exigências impostas pelo capital, em meio a redução das funções do Estado e à restrição do direitos sociais apresenta-se um quadro extremamente grave da infância vítima de violência estrutural expressa pela dominação de classes e desigualdades na distribuição de renda, onde crianças não usufruem dos direitos fundamentais estabelecidos na legislação, e da infância vítima de violência interpessoal, caracterizada pelos maus-tratos físicos, psicológicos, sexual e pela negligência.

Do ponto de vista científico e conceitual, a violência é identificada como um fenômeno complexo que assume várias faces, considerando a diversidade de atos violentos, as normas legais e os contextos sociais onde ela emerge.

Por exemplo, no contexto atual da sociedade brasileira, a violência aparece como uma problemática determinada pela crise sócio-econômica, pelo desemprego e pela degradação das condições de trabalho e moradia.

Desse modo, a violência, enquanto uma categoria conceitual, não pode ser compreendida na óptica de uma disfunção social, mas como uma das expressões da questão social, que é agravada pelo processo de produção e reprodução do capital, pelo que encontra-se dimensionada por fatores sócio-estruturais.

No Brasil, o quadro da infância e adolescência em dificuldade é configurado pelas diversas formas de violência perpetradas contra esse segmento da população, no qual se especificam as situações de abandono, exploração sexual, negligência, maus-tratos intrafamiliares, inscritas no contexto de negação dos direitos humanos fundamentais como a vida, a liberdade, a segurança.

Com base nessas considerações preliminares, neste segundo capítulo trataremos das especificidades dos atos de violência contra crianças e adolescentes, tomando como referência os

dispositivos legais contidos no Código Penal brasileiro e no Estatuto da Criança e do Adolescente, como também apresentaremos uma caracterização do quadro de violência em Maceió, a partir das ocorrências registradas nos órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente desta capital.

2.1. As dimensões da violência no contexto atual da sociedade brasileira.

Em face das atuais mudanças, observadas na relação Estado/Sociedade, constata-se o aumento da violência cotidiana, principalmente nos grandes centros urbanos do Brasil e do mundo. Embora não seja um problema recente, só agora a violência começa a ganhar visibilidade no contexto da realidade brasileira apresentando-se como um problema grave, cuja complexidade remete necessariamente à análise de múltiplos fatores de ordem sócio-econômica, cultural e política.

Na atualidade, em tempos de hegemonia neoliberal, as instituições políticas, entre elas o Estado, vêm-se ameaçadas na sua existência. Concordando com Sader (1999:125), “as funções classicamente atribuídas ao Estado teriam se esvaziado”; o que [segundo o autor] para alguns é motivo de lamentação, para outros sugere a possibilidade de construção de uma sociedade civil forte. No entanto, o que podemos constatar é a erosão das bases políticas de sustentação do Estado interventor que entra em crise.

Nesse contexto, onde o controle do poder político é assumido pelo mercado, “as organizações estatais não dão conta das exigências cidadãs” (Telles, 1994:94). De acordo com o pensamento da autora, a crise do Estado repercute no redimensionamento da cidadania, no sentido da restrição de direitos. Em suas palavras:

É uma crise que se mistura com a desorganização e destruição das instituições e serviços públicos dos quais dependem grandemente as regularidades da vida social e que converge em uma corrosão do sentido mesmo de ordem pública, do que são expressões as evidências de uma deteriorização de padrões societários, aí incluindo a violência de todos os dias.(idem: 97)

Em suma, a crise do Estado repercute no redimensionamento da cidadania, no sentido da restrição de direitos; sem condições mesmo de garantir os mínimos sociais para os segmentos vulnerabilizados.

Com efeito, no mundo contemporâneo, o que se observa é um regresso à situação de barbárie, no sentido hobbesiano, *o homem como lobo do homem*, ao tempo em que os cidadãos indefesos são agredidos pelo capitalismo selvagem, sendo-lhes negados os direitos essenciais.

Dessa maneira, os princípios éticos ganham concretude a partir dos Direitos Humanos de felicidade, liberdade e igualdade, que só poderão ser alcançados numa sociedade burguesa dominada por relações mercantis.

Neste sentido, a nova marca da globalização dos negócios e das relações de poder reflete-se na concentração maior da riqueza, no aumento da pobreza, exclusão, desemprego estrutural e violência no contexto atual da sociedade brasileira.

A desresponsabilização do Estado diante dos problemas sociais juntamente com a desconstrução de valores éticos da vida social, reflete-se numa “síndrome de violência”.

Sobre este aspecto afirma Faleiros: “A violência parece constituir o avesso do político enfraquecido, a marca da pane do Estado” (1998:48). A violência (na contemporaneidade) caracteriza-se como marca simbólica da mudança na relação Estado-sociedade, na medida em que se observa o individualismo moderno e a decomposição dos princípios de ordem.

Além disso, com essa nova ordenação do mundo social, em meio aos efeitos da globalização, a violência tem adquirido uma visibilidade que vai além dos mecanismos estatais. Vale salientar que:

*a violência expressa a defasagem ou o fosso entre as demandas subjetivas de pessoas ou grupos, e a oferta política, econômica, institucional ou simbólica. [...] Ela traz então a marca de uma subjetividade negada, arrebatada, esmagada, infeliz, frustrada... [...] ela é a voz do sujeito não reconhecido, rejeitado, prisioneiro a massa desenhada pela exclusão social e pela discriminação racial.*⁵⁸

Neste sentido, a violência é caracterizada, primeiramente, como **violência estrutural**, pois assume os contornos da exclusão social e fragmentação do homem. Desse modo, a violência

⁵⁸ WieviorKa, apud Kuyumjian, 1998:30

estrutural se faz presente nas “ expressões de medo, de privação e de negação à participação econômica e social”. (Kuyumjian ,1998:32)

Em síntese, na contextualidade recente, a violência compreende um problema grave que nos dias atuais se reflete, principalmente, através das alterações ocorridas nas formas de sociabilidade e de relações sociais. No contexto atual da sociedade brasileira, a violência estrutural decorre das novas mudanças societárias na esfera da produção e reprodução social e das reformas operadas em nível do Estado em sua retração no campo social e, desta forma, se apresenta como uma problemática associada à crise socioeconômica, ao desemprego e à degradação das condições de trabalho.

Isto nos remete a análise de Sá Ribeiro⁵⁹, para quem a violência encontra-se relacionada ao processo de acumulação capitalista. Nesta perspectiva o autor enfatiza que “ a disciplina capitalista, modelada pela fábrica e difusa na sociedade, contém em seu núcleo a violência surda, sutil e sem rosto, e a violência direta e excepcional.”⁶⁰ Sob este prisma, o modo de produção capitalista e as correspondentes relações de produção, circulação e consumo, analisadas por Karl Marx, tornam evidente a presença da violência enquanto elemento constitutivo das relações sociais estabelecidas nos limites da sociedade capitalista. Ao mesmo tempo, a violência oriunda de fatores estruturais, intrínseca ao processo de produção e reprodução do modelo capitalista, perpassa o espaço da cultura, a constelação familiar e muitos outros espaços.

Logo, entende-se que a **violência estrutural**, sutilmente presente nas relações econômicas e jurídicas, transparece nas relações contratuais travadas no cotidiano do cidadão. Neste sentido, a violência aparece como uma conseqüência meramente formal da desigualdade entre proprietários dos meios de produção e proprietários da força de trabalho.

Disso decorre que, no Brasil, o sistema de acumulação e concentração de riquezas, institucionalizado desde a era colonial, remete aos valores e costumes que regem as relações sociais de dominação e as relações mais simples de trabalho.

Dessa maneira, a violência contemporânea aparece de forma mais abrangente, na medida em que os atos violentos manifestam-se nos diversos níveis da vida cotidiana. Observa-se então, que ao lado da violência estrutural sobrepõem-se outras formas de violência.

⁵⁹ SÁ, Geraldo Ribeiro. Violência e Acumulação In *A Prisão dos excluídos. Origens e Reflexões sobre a pena privativa de liberdade*. Rio de Janeiro. Ed. Universidade Federal de Juiz de Fora: 1996.

⁶⁰ Idem:16.

Com relação à *violência doméstica*, caracterizada como uma violência de natureza interpessoal, entendemos que esse fenômeno encontra-se diretamente relacionado às transformações ocorridas nas formas de sociabilidade, sob a regência da ordem social capitalista. Como diz Magagnin: “tomando por base as relações de dominação social, do homem em relação à mulher ou do adulto em relação à criança, estamos falando de uma violência que se manifesta nas relações interpessoais, e que é cultural e histórica” (2000:23)

Especificamente com relação à criança e ao adolescente, a violência interpessoal “[...] se constitui numa relação de poder, autoritária, na qual estão presentes e se confrontam atores/forças com pesos/poderes desiguais de conhecimento, autoridade, experiência, maturidade, recursos e estratégias”⁶¹.

Como diz Faleiros (2000:18):

A ideologia machista (de gênero) e a de idade, que autoriza o poder dos adultos sobre crianças e adolescentes(o pátrio-poder, entre outros) têm validado historicamente os homens e os adultos a exercer poder sobre os mais jovens e as mulheres.

Neste sentido, o poder permeia as relações sociais entre o adulto e a criança, deteriorando-as e, a rigor, relações de poder revelam desigualdade social entre seus protagonistas.

Isto posto, afirma Safiotti (1989:16):

A dominação-exploração das classes dominadas pelas classes dominantes não constitui o único princípio estruturador das relações sociais. Na sociedade brasileira, estão presentes mais dois sistemas de dominação-exploração: o patriarcado e o racismo. Neste universo conceitual, o poder se define como macho, branco e rico. Agregando-se o qualitativo de adulto.

Em face desta argumentação, podemos considerar que as categorias sociais subalternas são constituídas por mulheres, negros, pobres e crianças.

⁶¹ FALEIROS, Eva T. Silveira. Repensando os Conceitos de Violência, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. MJ-SEDH-DCA/UNICEF/VISÃO MUNDIAL/CECRIA. Brasília, 2000

Contudo, esse padrão de desigualdade observado nas relações interpessoais não decorre de atributos pessoais negativos. “Sua natureza não é individual, mas social”⁶². A estrutura social fornece todos os elementos, oferece condições propícias à perpetuação do *status quo*.

Diante disso, a cultura da violência dominante na sociedade brasileira estabelece: “criança que não obedece ao adulto, não apenas pode, mas deve ser espancada.”(Idem: 20)

Sobre este aspecto acrescenta Leal: “A violência no contexto familiar não é uma questão nova, ela atravessa os tempos e se constitui em uma relação historicamente construída a partir das relações de poder, gênero, etnia e classe social.” (1997:02) Ressalte-se que no transcurso do tempo, na sociedade burguesa, a família apresenta uma estrutura essencialmente repressiva incorporando um modelo de educação ideologicamente construído e baseado numa pedagogia autoritária, despótica, caracterizada, principalmente, pelos castigos físicos e intimidação moral.

Como observa Guerra: “As relações da criança com a sociedade continuam mediadas pelos adultos. Ela nada mais é do que um ser marginalizado social, econômica e politicamente, vive submetida a estes adultos num mundo concebido por eles e para eles. A obediência continua sendo seu dever fundamental”. (1998:156)

Com efeito, a modalidade coercitiva voltada para o disciplinamento de crianças e jovens consiste no fenômeno da violência doméstica e remonta ao passado da sociedade escravista brasileira, onde a história da infância é marcada pela história de um mundo de violências perpetradas contra ela na forma de castigos, sevícias sexuais, ameaças. Sobre esta questão coloca Faleiros (2000:17):

A história social da infância no Brasil revela que desde o tempo da Colônia as crianças não são consideradas sujeitos de direitos. Situação que vem se reproduzindo por séculos, seja por uma compreensão autoritária do pátrio poder, por concepções socializadoras e educativas baseadas em castigos físicos, seja pelo descaso e tolerância da sociedade com a extrema miséria e com as mais diversas formas de violência a que são submetidos milhões de crianças...

Portanto, o problema da violência doméstica está associado ao processo histórico de formação da sociedade. Logo, entende-se que os sistemas culturais e ideológicos historicamente

⁶² Idem:17.

construídos incorporam crenças e valores que legitimam o mundo violento em que se vive, reproduzindo desta forma a ordem social vigente.

Sendo assim, a violência doméstica ou intrafamiliar é caracterizada como um abuso do poder disciplinador e coercitivo dos pais e/ou responsáveis; uma forma de violação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Como define Azevedo (1995:36), a **violência doméstica** compreende:

Todo ato ou omissão praticado por pais, parentes ou responsáveis contra crianças e/ou adolescentes que - sendo capaz de causar dano físico, sexual e/ou psicológico à vítima - implica(sic) de um lado numa transgressão do poder /dever de proteção do adulto e, de outro, numa coisificação da infância, isto é, numa negação do direito que crianças têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Nestes termos, podemos afirmar que a **violência doméstica** consiste numa violência de natureza interpessoal, que tem suas raízes na estrutura social, e que compreende a dimensão concreta do ato de violência praticado contra crianças e adolescentes no âmbito das relações sociais, permeadas pelo poder.

Com base nestes parâmetros analíticos, a questão da violência doméstica contra crianças e adolescentes não pode ser tomada isoladamente, pois esta deve ser relacionada às questões de estrutura social.

Situando-se nesse campo conceitual, entende-se que a violência, no contexto atual da sociedade brasileira, especificamente a violência interpessoal, designada como abuso ou maus-tratos, não consiste simplesmente na criminalidade.

Por outro lado, a violência interpessoal se apresenta sob diversas formas de violação do corpo da consciência e da vida, em flagrante contraposição aos direitos humanos. Alcança o plano físico, psicológico e político das crianças submetidas a exploração e dominação por parte dos adultos. Ou seja, dimensiona-se também em nível da violação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, principalmente o Direito ao respeito, liberdade e dignidade e o Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

2.2. Violência e Crime na Legislação Penal.

O fenômeno da violência, em suas mais variadas manifestações, não é um problema recente. Contudo, somente a partir dos anos 70 este tema começa a ganhar visibilidade no contexto da realidade brasileira e vem se constituindo em pesquisas de diversos ramos do conhecimento, notadamente a Antropologia, Serviço Social e Psicologia.

Como é possível observar, a temática da violência se constitui em um objeto de estudo e ou de ação que apresenta grandes dificuldades no campo conceitual e na própria tipificação dos acontecimentos humanos graves nele envolvidos.

Segundo Waiselfisz, “não existe uma violência, mas multiplicidade de manifestação de atos violentos, cujas significações devem ser analisadas a partir das normas, das condições e dos contextos sociais, variando de um período histórico a outro”. (1998:144)

De acordo com Magagnin, “a designação de um determinado ato como violento reporta-se às normas, na medida em que a violência é concebida a partir das normas estabelecidas.” Dessa maneira, na atualidade, existe uma “diversidade de violências”. (2000:22)

Sob estes pontos de vista, a noção de violência é por princípio ambígua, na medida em que aparece de forma mais abrangente. “Atos de violência apresentam-se não apenas em crimes, roubos, delinqüência, mas nas relações familiares, nas relações de gênero, na escola, nos diversos aspectos da vida social.”⁶³ Em síntese, a violência pode ser interpretada de várias formas; por qualquer ângulo que se estude, sua definição parece se constituir num problema difícil pela extrema complexidade implicada.

Na atualidade, evidencia-se o agravamento das desigualdades sociais, ocasionando o desmantelamento dos mecanismos tradicionais de sociabilidade, novas tendências culturais e, conseqüentemente, novas formas de violência. Com efeito, a violência assume novos contornos, por conta das mudanças nas formas de sociabilidade, passando a se disseminar por toda a sociedade.

Dessa forma, é possível perceber que o atual contexto histórico produz uma tendência dominante em focalizar a violência como violência interpessoal e mais especificamente a violência doméstica. Como diz Campos : “No início dos anos 90, as três facetas da violência vão

⁶³ Waiselfisz,1998:150.

constituir os focos privilegiados de estudos, pesquisas e denúncias: os maus-tratos (incluindo o abuso sexual), a exploração sexual infantil e o extermínio”. (2000:35) Segundo o referido autor, a partir deste momento, nos “estudos sobre a violência contra crianças e adolescentes”, a violência pode ser identificada como tema relativo àquelas situações em que não somente a proteção integral não está garantida, mas onde está presente o ato agressivo.

Assim, no âmbito deste trabalho, analisaremos o fenômeno da violência doméstica contra crianças e adolescentes, em meio às diversas abordagens conceituais, de acordo com a literatura especializada, os elementos determinantes desse tipo de violência e os tipos de violência doméstica que são mais reconhecidos.

No campo conceitual, a violência doméstica contra crianças e adolescentes é considerada uma violência de natureza interpessoal, que permeia todas as classes sociais e que se manifesta num contexto de desigualdades e assimetria de poder no âmbito das relações sociais, sendo, ao mesmo tempo, materializada na forma de abuso físico, sexual e psicológico.

Desse modo, o problema da violência doméstica decorre das novas relações sociais, em que as formas de sociabilidade tradicionais dão lugar a princípios individualistas e fragmentados, ocasionando conflitos e insatisfações pessoais, chegando a manifestar-se em atos gratuitos de violência nos diversos níveis da vida cotidiana. Portanto, “há violência quando um autor social impõe ou tenta impor sua vontade sobre outro pelo uso da força causando-lhe danos de diferentes naturezas”⁶⁴.

No entanto, a violência não é apenas física, pois apresenta-se difundida em situações de exclusão, ameaças, desrespeito, omissão em relação ao outro.

Segundo a AMENCAR, no Brasil, o problema da violência doméstica contra crianças identifica-se como um caso de saúde pública, um crime quase perfeito que tendo a sociedade como cúmplice tende a se reproduzir em larga escala.

Sobre esta questão define Azevedo: “A vitimização⁶⁵ é uma forma de exploração, violência, crueldade e opressão contra a criança e o adolescente porque viola seu direito a liberdade e ao respeito. Enquanto tal um crime praticado por ação ou omissão de seus pais ou responsável, devendo ser punido na forma da lei.” (1997:318)

⁶⁴ Magagnin,2000:21.

Nessa perspectiva, o fenômeno da violência doméstica contra crianças e adolescentes extrapola a esfera do privado, adquirindo visibilidade na esfera pública na forma de maus-tratos constituindo-se um problema social e ao mesmo tempo um ilícito penal.

Contudo, vale observar, ainda que seja mais freqüente e visível nas classes menos favorecidas, marginalizadas, a violência doméstica, ativa ou passiva, é um fenômeno que atinge todas as classes sociais, portanto, este tipo de violência não é um fenômeno exclusivo da população de baixa renda.

Nas definições da violência, freqüentemente, o que se observa é a “criminalização da pobreza”⁶⁶, ou seja, no imaginário da sociedade o pobre é considerado criminoso. Assim, considera-se a violência como consequência direta da pobreza, quando, na verdade, a violência e a pobreza são frutos do modelo de desenvolvimento capitalista que gera desigualdades e atinge principalmente as camadas populares.

No tocante a definição da violência doméstica, podemos evidenciar alguns modos de conceber o fenômeno, como aqueles apontados por Azevedo:

- Como crime, gerando uma abordagem criminológica do mesmo, destinada à contenção do abuso, seja criminalizando o agressor, seja separando o agressor e vítima através de uma intervenção direta do poder policial e do poder judiciário na família.
- Como problema social, gerando uma abordagem assistencialista à família (...) por meio de uma intervenção direta das instituições de Serviço Social na família.
- Como patologia, gerando uma abordagem terapêutica, tanto no plano físico quanto mental, por meio da intervenção (...) de psicólogos e psiquiatras junto às vítimas, aos agressores e seus parceiros e, ultimamente, as famílias como um todo.
- Como violação de direitos da mulher e da criança, gerando uma abordagem política destinada a resgatar a cidadania de mulheres e crianças enquanto pólos mais fracos de relações falocêntricas e adultocêntricas. (1997:248-249)

⁶⁵Segundo Azevedo e Guerra a violência doméstica é uma violência intersubjetiva, consiste também num processo de abuso-vitimização enquanto forma de aprisionar a vontade e o desejo da criança ou do adolescente, de submetê-la ao poder do adulto a fim de coagi-la a satisfazer os interesses, expectativas e as paixões deste.

⁶⁶Maiores detalhes podem ser encontrados no artigo “Violência e Criminalidade: o perigo dos pobres” In Vidas em Risco: Assassinatos de crianças e adolescentes no Brasil. MNMMR/IBASE/NEV-USP. Rio de Janeiro, 1991.

Em face do exposto, é possível afirmar que o fenômeno da violência, especialmente da violência doméstica contra crianças e adolescentes encontra diversas explicações científicas que se traduzem em conceitos diversos conforme a abordagem utilizada. Quando associada ao contexto sócio-econômico é situada como violência social; numa abordagem criminal é caracterizada como maus-tratos, ou seja, violência-crime. Dessa forma, “ampliam-se as categorias de percepção da violência, abarcando significações múltiplas.”⁶⁷

Em síntese, “a categoria violência é um elemento constitutivo/conceitual, e, portanto, explicativo, de todas as situações em que crianças e adolescentes são vitimizados...” (Faleiros, 2000:18)

O processo de abuso-vitimização compreende situações que envolvem a violência praticada contra crianças e adolescentes, em que estas se reduzem à condição de objeto de maus-tratos. Dentre estas situações especificam-se aquelas que são caracterizadas como crime, mediante as normas penais, como: os maus-tratos, o abandono material e moral, o estupro, o atentado violento ao pudor, a conjunção carnal.

Todavia, observa-se que a categoria conceitual violência-crime encontra-se diretamente relacionada ao problema da criminalidade e dessa forma serve também para designar o fenômeno da violência urbana.

No contexto urbano, a violência é engendrada pelos processos econômicos e políticos da sociedade brasileira, que se caracterizam pela exclusão da população mais pobre do usufruto dos bens materiais. “Quando se fala em violência urbana vêm à tona as imagens, hegemonicamente forjadas, do assaltante, do ‘menor’, que usa armas de fogo ou canivete, do conflito entre quadrilhas de narcotráfico.”⁶⁸

Nessa direção, Waiselfisz destaca que “O crescimento dos índices alarmantes de criminalidade e de crimes mais violentos, homicídios, delinqüências, ocorridos principalmente nas metrópoles tem levado à correlação já mencionada entre espaço urbano e violência.” (Idem:Ibidem)

Sobre isto acrescenta Baierl: “a criminalidade elevou a violência a níveis intoleráveis”. (2002:59)

⁶⁷WAISELFISZ, 1998:146.

⁶⁸ IBASE,1990:45.

Na opinião de Baierl (2002) e Waiselfisz (1998), atualmente, a violência urbana passou a se configurar na dinâmica perversa do medo, deixou de ser um problema policial e passou a ser um problema social que afeta a sociedade como um todo. “ Um dado que não deve ser esquecido é a sensação de medo generalizado do ‘outro’, existente atualmente nas grandes cidades brasileiras.”⁶⁹ O outro é aquele que se diferencia dos padrões estéticos,culturais e econômicos (o negro,o analfabeto,o pobre). Esta hierarquização transforma o diferente em desigual e, por sua vez,: “ a transfiguração da diferença em desigualdade poderia ser considerada um ato de violência que fundamenta todos os outros.”

Dentro desses parâmetros analíticos, pode-se considerar que a violência social é a responsável por outras formas de violência como a delinqüência e o crime.

Contudo, vale assinalar que o crime compreende todo fato humano que venha violar e contrariar as normas legais, colocando em perigo o objeto tutelado pela lei.

Desse modo, as situações de violência contra crianças e adolescentes, principalmente as que se referem à violência sexual intrafamiliar, podem ser caracterizadas como crime. Trata-se, pois, de uma transgressão das normas legais, “e neste sentido é um crime, ou seja, é o uso delituoso, delinqüente, criminoso e inumano da sexualidade das crianças e adolescentes”. Além disso, a violência é identificada como maus-tratos, danos — aquilo que é feito/praticado/infringido e sofrido pelas vítimas — ou seja, refere-se aos atos e conseqüências do abuso⁷⁰.

A saber, os maus-tratos contra a criança e o adolescente podem ser praticados pela omissão, pela supressão ou pela transgressão dos seus direitos, definidos por convenções legais ou normas culturais.

Com efeito, dentro da abordagem criminológica, a definição dos atos de violência contra crianças e adolescentes remete-nos necessariamente às condutas delituosas previstas no Código Penal Brasileiro de 1940.

Logo, o fenômeno da violência contra crianças e adolescentes pode ser identificado com os seguintes tipos de crimes:

⁶⁹ IBASE,1990:47.

⁷⁰ O abuso ou maus-tratos é definido pela existência de um sujeito em condições superiores (idade, força ,posição social ou econômica, inteligência autoridade) que comete um dano físico, psicológico ou sexual, contrariamente à vontade da vítima ou por consentimento obtido a partir de indução ou sedução danosa.

- Cap. II - Crimes contra a Pessoa – Lesões Corporais.

Art.129 – *Lesão corporal: ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem*⁷¹.

Como se pode observar, a violência física praticada com o intuito de disciplinar a criança é lícita, só passando a constituir o conteúdo de fato deste crime o abuso de tais meios. Assim, de acordo com o Código Penal Brasileiro de 1940, são passíveis de punição apenas os ditos castigos imoderados. Dessa maneira, a legislação brasileira considera crime contra a criança (entendida como sujeito de direitos), os maus-tratos e o infanticídio, uma vez que representam atos de violência contra ela em toda a sua integridade física, psicológica e moral. Como acentua Tavares(2001:113), “são maus-tratos os castigos imoderados dos próprios pais no recesso dos lares, por professores no interior da escola, seja por quem for praticado em que lugar ocorra”. Assim, a agressão ao corpo da criança provocando dor, lesão ou até mesmo a morte constitui-se no mau-trato físico.

O mau-trato psicológico, podendo ser identificado como crime contra a liberdade pessoal, envolve a rejeição, a humilhação, o medo e outros aspectos que comprometem o relacionamento sadio e harmonioso com a criança e afetam o seu desenvolvimento emocional, trazendo conseqüências para toda a sua vida. Como descreve o Cap. VI – Crimes Contra a Liberdade Pessoal, Art.147 do Código penal: *Ameaçar alguém por palavra, escrito ou gesto ou qualquer outro meio simbólico de causar-lhe mal injusto e grave.*

Ao se considerar que vivemos numa sociedade onde os castigos são banalizados e se constituem numa prática habitual, a conceituação de maus-tratos se torna difícil devido à extrema complexidade implicada. Como acentua Vanrell⁷², “os maus-tratos têm sido racionalizados, através dos tempos, pelas mais variadas justificativas conhecidas, desde práticas e crenças religiosas, motivos disciplinares e educacionais e em amplo grau, com fins econômicos.” Normalmente a criança é castigada para ser educada ou porque não agiu direito. Com efeito, é difícil precisar até onde o ato é corretivo-educativo e onde começa o abuso. Nesses casos, costuma-se considerar dois critérios para avaliação ou enquadramento dos maus-tratos enquanto

⁷¹ Outras informações podem ser buscadas nos seguinte endereço: http://www.cecria.org.br/RECRJA/www.cec.../legislação_brasileira.ht sobre o Código Penal Comentado.

⁷² VANRELL,Jorge Paulete. Maus-Tratos na Infância: Aspectos Bio-Psico-Sociais.s/d.

castigo imoderado, e caracterizá-los assim, como crime: a severidade dos ferimentos e a frequência das ocorrências.

A denúncia do fato, é o caminho mais recomendado, não apenas para não incorrer em ilícito penal, encobrindo o crime, mas principalmente para evitar o agravamento da situação. Portanto, qualquer pessoa que tomar conhecimento de fato dessa natureza tem o dever de comunicar ao Conselho Tutelar ou, na sua falta, ao Juiz ou ao Promotor da Justiça da Infância e da Juventude, sob pena de conivência.

- Título VI - Dos Crimes Contra os Costumes

Art. 213 – Estupro. Constranger mulher a conjunção carnal, mediante violência ou grave ameaça: Pena – reclusão de 6(seis) a 10 (dez) anos.

A doutrina jurídica capitula como crimes sexuais violentos, principalmente, o estupro e o atentado violento ao pudor. Segundo Sznick, “Estupro é o ato pelo qual o indivíduo abusa de seus recursos físicos ou mentais para, servindo-se da violência ou ameaça, realizar conjunção carnal com a vítima”. (Sznick,1992 apud a Azevedo,1997)

Segundo a referida autora, a legislação penal brasileira adota um conceito restrito para conjunção carnal, só definindo como crime de estupro quando praticado contra a mulher, ou mulher criança/adolescente, circunstância esta que configura um agravante. “Portanto, no Brasil, nem o homem, nem o menino podem ser vítimas de estupro”(Azevedo,1997:151).

Vale ressaltar que atualmente, a legislação brasileira considera o estupro como um crime hediondo, determinando que a pena seja integralmente cumprida em regime fechado e que o réu não possa gozar de anistia, indulto ou fiança.

Art.214 – Atentado violento ao pudor. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça a praticar ou permitir que com ele se pratique ato libidinoso diverso da conjunção carnal: Pena – reclusão, de 6(seis) a 10(dez) anos.

Parágrafo único. Se o ofendido é menor de 14 anos: pena – reclusão, de 3 (três) a 9 (nove) anos.

O atentado violento ao pudor compreende, em nossa legislação, a prática de ato libidinoso – diverso da conjunção carnal, praticado mediante coação: “pela facilidade de se praticar estes atos entre o homem e a mulher, e pela sua amplitude, o atentado violento ao pudor é um crime em sua violência praticado contra crianças, mas sendo também praticado entre os adultos.”⁷³ Os atos que a legislação brasileira considera “atentados ao pudor” são os mais variados, indo desde as palpadelas e beliscões até o coito oral e anal. Ao contrário do estupro, a vítima pode ser homem ou mulher de qualquer idade.

É importante assinalar que tanto o estupro quanto o atentado violento ao pudor, considerados crimes sexuais violentos, podem acarretar conseqüências de natureza física ou psicológicas para a vítima, podendo até resultar em lesões graves e em morte. Nesse caso, “a lei dos Crimes Hediondos determina que se resultarem em lesões graves, a pena para o delito, em vez de 6 (seis) a 10(dez) anos será agravada para de 8(oito) a 12 (doze) anos. Se resultar em morte será de 12(doze) a 25(vinte e cinco) anos, penalidade ainda mais severa, portanto para violências também mais graves.”⁷⁴

Art. 217 – Sedução. Seduzir mulher virgem, menor de 18 (dezoito) anos e maior de 14(catorze) anos, e ter com ela conjunção carnal, aproveitando de sua inexperiência ou justificável confiança: Pena – reclusão de 2(dois) a 4(quatro) anos.

É considerado sujeito passivo a mulher virgem, maior de 14(quatorze) e menor de 18(dezoito) anos de idade. Todos os meios executórios são válidos para configuração do crime, desde a promessa de casamento, o namoro duradouro, até os beijos, as carícias sensuais que quebrem a resistência da menor e a levem à entrega total.

Como destaca Tavares (2001:119):

Abandono material de filho criança ou adolescente tem previsão no artigo 244 do Código Penal. Entregar filho criança ou adolescente a companhia sabidamente maléfica tem a punição fixada no artigo 245. O abandono intelectual (art.246) e abandono moral(art.247);induzimento a fuga do pátrio poder-dever (art.248) ou subtração da criança ou adolescente à guarda legal ou judicial

⁷³ Sznick,1992 apud a Azevedo,1997.

⁷⁴ Azevedo,1997:152

Diante do exposto, podemos observar diferentes formas de violência contra crianças e adolescentes. Sendo evidenciada a violência interpessoal, esta pode ser identificada na forma de maus-tratos físicos, sexuais e psicológicos praticados contra crianças e adolescentes, podendo também ser caracterizada como um crime mediante as normas penais previstas no Código Penal Brasileiro.

Sobre este aspecto, vale ressaltar que os acusados responderão na justiça penal comum, com os agravantes e os aumentos de penas correspondentes à violação da proteção integral assegurada a toda a criança e a todo adolescente.

Além disso, nas disposições gerais da legislação penal brasileira está prevista a ação penal nos crimes definidos, nos crimes definidos, que somente se procede mediante queixa (art.225). A Ação penal é caracterizada como “o meio através do qual o Estado ou o ofendido procuram a comprovação da existência da infração penal, sua autoria e responsabilidade do autor do delito, a fim de que, presentes esses pressupostos, condenado o agente, lhe seja imposta a pena a que terá que submeter-se.” (SOUTO apud a PONTES Jr,2002: 736)

No entanto, vale assinalar que, com a evolução social, foram criados outros diplomas legais em correspondência ao modo de viver da sociedade moderna, entre os quais o Estatuto da Criança e do Adolescente⁷⁵, o qual dispõe sobre as condutas contra crianças e adolescentes. Como acentua Tavares, a violação de qualquer preceito legal que consta no ECA “constituirá ato ilícito causador de dano moral que o agente responsável deve reparar civilmente, em valor a ser arbitrado, prudentemente, pelo juiz, além, é claro, da sujeição à pena criminal cabível. (2001:124)”

De acordo com a legislação penal, a violência contra crianças e adolescentes é presumida quando a vítima não é maior de 14 anos (art.224 do CP), e dessa forma pode se configurar nos crimes esboçados nesta legislação, prevendo a pena correspondente ao delito dentro das normas penais⁷⁶ – com efeito, é encarada como um caso de polícia a ser reprimido. Sendo assim, numa

⁷⁵ No Título VII, “Dos Crimes e das Infrações Administrativas”, Capítulo I, o Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe sobre crimes praticados contra a criança e o adolescente, por ação ou omissão, sem prejuízo do disposto na legislação penal.

⁷⁶ as normas penais são aquelas que definem as infrações penais, as penas as medidas de segurança, e princípios gerais referentes ao delito, ao delinqüente e à própria reação criminal.

abordagem criminal, a violência praticada contra a criança perpassa o julgamento moral e a penalização do agressor.

Na perspectiva de Guerra, a violência numa abordagem criminal assume um caráter disfuncional, estando mais restrita às camadas mais pobres, podendo ser percebida como uma transgressão às normas e regras determinadas; entendida dessa forma, “a violência adquire um caráter de exceção e de acidente, porquanto passageira e definida como crime. (1998:133)”.

Em síntese, a categoria conceitual violência-crime serve ao mesmo tempo para especificar os delitos praticados contra crianças e adolescentes com base nas normas legais (Código Penal e Estatuto da Criança e do Adolescente), enquanto demanda uma ação de responsabilização e penalização dos culpados. Por outro lado, o conceito violência-crime é traduzido nos indicadores de violência urbana diretamente relacionada ao problema da criminalidade.

Contudo, sem a pretensão de esgotar a discussão conceitual da categoria violência, o que pretendemos aqui é especificar os tipos de violência contra crianças e adolescentes tomando como referência os diplomas legais que incriminam condutas nocivas à infância e à juventude e agravam as penas em razão da menoridade, entendendo que a agressão à criança se constitui num ato tão abominável, que não encontra tolerância nem mesmo no submundo do crime.

2.3. Violência e violação dos Direitos fundamentais no Estatuto da Criança e do Adolescente.

No final da década de 70 e início dos anos 80, após o regime da ditadura militar, com a redemocratização do país, amplia-se a denúncia sobre a constante violação dos direitos da população infanto-juvenil. Nesse contexto histórico, destaca-se a luta por uma nova Constituição e por uma lei voltada às necessidades das novas gerações.

Com a Constituição Federal de 1988 e principalmente com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8.069/90, a questão da violência passa a ser contemplada mais adequadamente no ordenamento jurídico brasileiro. De acordo com Lahalle, “a legislação

brasileira é a primeira legislação latino-americana a ter incorporado em seu texto tanto regras de proteção e de garantia dos direitos do menor infrator como as de proteção da criança vítima de abandono ou outra violência.” (2002:31)

O ECA estabelece a doutrina da Proteção Integral, fundamentada na concepção de que criança e adolescente são sujeitos de direitos humanos e sociais e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Na conceituação da doutrina da proteção integral, estão substanciadas as políticas sociais básicas, as políticas assistenciais e as políticas de proteção especial.

De acordo com o Estatuto, “as políticas de proteção especial objetivam garantir o respeito aos direitos humanos, tais como: a integridade física, psicológica e moral, a liberdade e a dignidade do cidadão” (Sobrinho, 1994:142). Elas objetivam atender as crianças que se encontrem em situação de ameaça ou violação dos direitos, resultante da ação ou omissão dos adultos e de sua própria conduta.

No que se refere ao problema da violência, o parágrafo único do Art.5º estabelece que: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.”

Com efeito, na definição sobre a problemática da violência contra crianças e adolescentes a violação de direitos aparece como um dos elementos conceituais mais considerados. Ou seja, “quem negligencia, discrimina, explora, age com violência, crueldade e/ou oprime a criança e o adolescente, viola seus direitos básicos [...] deve ser punido, portanto, conforme os termos da Lei.”⁷⁷

Conforme o ECA, são três as condições básicas para que um fato seja caracterizado como violação de direito: a existência de um sujeito de 0 a 18 anos que tenha sofrido a violação; a prática de uma ação contrária ao direito assegurado ou mesmo a omissão e ameaça ante o cumprimento desses direitos; um responsável pela ação ou omissão que resultou no descumprimento do direito.

⁷⁷ CASTRO, Myriam Mesquita. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. Comentários Jurídicos e Sociais. São Paulo. Malheiros editores: 2002. p.33

Entre as violações de direitos e a violência praticada contra a criança e o adolescente estão implícitos atos de crueldade, “isto é, o agente que viola seus direitos, ou os submete à violência, se compraz em fazer-lhes mal” (Castro,2002:33).

A designação dos atos de violência enquanto violação de direitos se traduz na forma de violência social caracterizada como desrespeito “aos direitos previstos no ECA pela não-satisfação de suas necessidades vitais, como saúde, educação, lazer, cultura, convivência familiar e comunitária” (Faleiros apud a Carvalho, 2000); e na violência doméstica ou intrafamiliar.

Neste sentido, evidencia-se o que Azevedo denomina de “Infância vítima de violência” ou “Infância em dificuldade”, que compreende o contingente social de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, aqueles que se encontram em condições de desproteção social, aqueles que, por omissão ou transgressão da família, da sociedade e do Estado, estejam sendo violados em seus direitos básicos.

Segundo Azevedo (1997:233), no Brasil as crianças estão longe de terem seus direitos garantidos e dessa forma configura-se um quadro de crianças vítimas de várias formas de violência: “a infância pobre, a infância explorada, a infância torturada, a infância fracassada e a infância vitimizada”, assim especificadas:

- A Infância pobre, vítima da violência social mais ampla. Incluem-se aí, os “menores carentes”, “menores abandonados” e “menores infratores”. São os *pivetes*, isto é, crianças rejeitadas, marginalizadas, apenas toleradas pelo sistemas social que as produziu e as exclui.
- A Infância explorada abrange o contingente de crianças que procuram sobreviver através do mercado formal e informal de trabalho. São os *pequenos trabalhadores*, vítimas das relações abusivas de trabalho – numa sociedade capitalista como a nossa.
- Infância torturada. Aqui se inclui o contingente de crianças vítimas de maus-tratos nas instituições de assistência, de repressão e de tratamento. Essa violência é considerada uma violência de natureza política, que configura a verdadeira tortura. Isso porque visa dominar aqueles que a sociedade de classes definiu como *perigosos*, precisando ser reprimidos para serem contidos.

- Infância fracassada. Aqui se encontram as crianças vítimas da violência escolar como forma de exclusão, referente ao processo de escolarização. Abrange o contingente das crianças com dificuldades de acesso às escolas, vítimas de reprovação e repetência e evasão escolar.
- Infância vitimizada. Este é o contingente de crianças vítimas da violência praticada no lar, e por isto a mais secreta de todas. Aqui estão as vítimas dos maus-tratos físicos, da negligência, do abuso sexual e da violência psicológica.

Tal como se pode ver, na sociedade contemporânea, ao mesmo tempo em que as crianças e adolescentes tem seus direitos proclamados e reconhecidos em acordos internacionais e legislações nacionais, têm continuamente seus direitos violados. Especialmente no Brasil, grande número de crianças e adolescentes sofrem violência estrutural, violência doméstica, ou seja, padecem de uma grave violação de seus direitos individuais a um pleno desenvolvimento.

Logo, pode-se verificar que a violência contra crianças e adolescentes se materializa, principalmente na violação do Direito à Liberdade, Respeito e Dignidade (Art. 16,17 e 18 do ECA) e no caso específico da violência doméstica, constata-se a violação do Direito à Convivência familiar e Comunitária (Art.19 e 20 do ECA).

No que diz respeito ao Direito à Liberdade, Respeito e Dignidade, estão aqui apresentadas as possíveis violações: Constrangimento abusivo caracterizado como situação cruel, opressiva ou de violência por parte de autoridades públicas, de terceiros, de pais ou responsáveis; confinamento; seqüestro; tráfico de crianças; violência física; violência sexual; discriminação; atos atentatórios ao exercício da cidadania (por ação ou omissão, principalmente do Poder público ou da sociedade).

Tomando como referência o Direito à Convivência familiar e Comunitária, as possíveis violações decorrem de:

- Ausência de condições materiais para convívio familiar: não pagamento de pensão alimentícia, falta de condições de sobrevivência por doença; falta de condições de sobrevivência por desemprego.

- inadequação de convívio familiar: prisão domiciliar; confinamento; cárcere de deficientes físicos ou mentais; violência física; violência psicológica; abuso sexual intra-familiar; convivência com dependente de drogas, substâncias químicas ou álcool; utilização de crianças e adolescentes em mendicâncias, prostituição e em tráfico de drogas.
- ausência de infra-estrutura (por ação ou omissão do poder público e da sociedade civil);
- atos atentatórios ao exercício da cidadania: não registro de nascimento; negação de filiação pelos pais; desrespeito à opção ou vontade da criança ou adolescente em situação de guarda, adoção ou tutela, entre outros.

Nessa perspectiva, os atos, ações e omissões praticados por familiares, pais e/ou responsáveis e pelo Estado são considerados violação de direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.

Cumpre ressaltar que especificamente a violência doméstica contra crianças e adolescentes se constitui num processo de redução das crianças à condição de objeto de maus-tratos. Com efeito, a violência doméstica é reconhecida por quatro tipos ou modalidades: a violência física, a violência sexual, violência psicológica e a negligência. As referidas modalidades podem ser especificadas pela seguinte descrição :

- 1) *Violência física: atos praticados por terceiros que violem a integridade física de crianças e adolescentes, tais como: agressão ao corpo da criança ou adolescente com tapas, espancamentos, queimaduras, fraturas, cortes ou qualquer outra ação que provoque dor ou lesões corporais; agressões com objetos contundentes; supressão da alimentação com caráter punitivo; tortura.*
- 2) *Violência sexual: atos que violam a integridade física, moral ou psicológica da criança ou adolescente com finalidade sexual: sedução; abuso sexual; estupro.*
- 3) *Violência psicológica: atos que resultam em dano à saúde mental da criança e do adolescente, ferindo sua integridade psíquica. Neste caso, incluem-se: ameaças de morte, humilhação pública ou privada; tortura psicológica; exposição indevida da imagem da criança ou adolescente. (SIPIA, 1997:20-23)*

Dentre as várias formas de maus-tratos infantis, a negligência se caracteriza pela privação da criança ou adolescente das condições de que necessita para um desenvolvimento sadio, como alimentação, educação, atendimento médico, lazer. Segundo Guerra, “representa uma omissão em termos de prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança ou adolescente”. (1998:33) Todavia, configura-se a negligência quando os pais falham em termos de alimentar, de vestir adequadamente seus filhos, conduzi-los à educação, de mantê-los saudáveis, etc. e quando tal falha não resulta das condições de vida além do seu controle. A negligência torna-se evidente, por exemplo, quando se desvia o dinheiro que seria destinado à alimentação dos filhos para consumo de bebidas alcoólicas.

Neste sentido, pode-se considerar que “todo ato de violência tem uma base comum caracteriza-se pelas violações que em seu conjunto, expressam alguns fatores determinantes articulados ao contexto mais amplo das relações sociais, econômicas, culturais e familiares”.⁷⁸ Com efeito, a violência doméstica decorre da interação entre vários grupos de fatores psicológicos, sócio-econômicos e culturais no âmbito das relações familiares e sociais.

Em síntese, a violência enquanto categoria conceitual é identificada como uma forma de violação dos direitos essenciais da criança e do adolescente enquanto pessoas, e, portanto, uma negação de valores humanos fundamentais como a vida, a liberdade, a segurança.

Como Afirma Adorno⁷⁹ :

A Violência é simultaneamente a negação de valores considerados universais: a liberdade, a igualdade, a vida. Se entendermos como o fez a filosofia política clássica que a liberdade é fundamentalmente capacidade, vontade determinação e direito natural do homem, a violência enquanto sujeição e de coisificação só pode atentar contra a possibilidade de construção de uma sociedade de homens livres [...] a violência não é necessariamente a morte, ou ao menos, esta não preenche seu exclusivo significado. Ela tem por referência a vida, porém a vida reduzida, esquadrinhada, alienada; não a vida em sua manifestação prenehe de liberdade. A violência é uma permanente ameaça à vida pela constante alusão à morte, ao fim, à supressão, à anulação.

Nessa direção, a violência encontra-se representada pelas expressões que ofendem, ferem, esmagam e negam o respeito e a dignidade da criança e do adolescente como sujeitos de direitos

⁷⁸ MALTA, Cláudia et alli. *Direitos Violados: A Violência Contra Crianças e Adolescentes no Município de Maceió*. Maceió, Junho: 2001.

e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Assim, violência não consiste simplesmente em criminalidade; na verdade, se apresenta sob todas as formas de violação do corpo, da consciência e da vida em flagrante contraposição aos direitos humanos. A violência remete-nos, portanto, a uma questão mais ampla referida à dimensão da Cidadania.

Sobre esta questão destaca Vitale “a discussão sobre a cidadania se coloca como uma possibilidade teórica e um percurso prático a ser aprofundado para a compreensão e o redimensionamento da questão da violência.” (Vitale Apud a Baierl,2002).

Neste ângulo de análise, acentua Adorno:

A violência no Brasil revela facetas ambíguas e contraditórias. Por um lado, constitui expressão de uma cultura autoritária cujas raízes se reportam à herança histórica colonial. De outro lado, convive com uma cultura política democrática, que condena a presença atual de múltiplas formas de autoritarismo, em nome de uma racionalidade jurídico política e de uma ética que reclama respeito aos direitos humanos e pretende a consolidação do Estado de direito.(Adorno, apud a Silva, 2001)

A este respeito, coloca Faleiros :

A presença da miséria, da barbárie, do trabalho precoce, da repetência convivem na sociedade brasileira com um esforço de parte da sociedade, de parte do Estado para reverter esta situação, configurando-se um país dual onde se conflitam estratégias de clientelismo com as de cidadania, de encaminhamento ao trabalho precoce com as de proteção ao trabalho da criança, de violência e de defesa de direitos.(Faleiros apud a Magagnin,2000)

Nesta perspectiva, a violência pode se expressar em formas autoritárias, e repressivas, ao tempo em que se configura como uma trágica herança histórica da escravidão na sociedade brasileira colonial. Concomitantemente, a violência impera ao lado de um projeto sócio-político de cidadania. Dessa forma pode ser “compatível” com a ética e o respeito aos direitos humanos. Portanto, a violência é contraditória na medida em que se ajusta ao autoritarismo e à democracia.

Contudo, “neste contexto de crise do poder público em que a concepção de cidadania e os mecanismos de manutenção de segurança pública mostram-se ineficientes é que se engendra um

⁷⁹ ADORNO Apud a GUERRA:1998.

estado de violência generalizada, em que cada vez mais torna-se mais difícil identificar seus autores, estabelecendo o que Hannah Arendt denomina ‘tirania do ninguém’⁸⁰.

Isto posto, entende-se que as diversas formas de violência refletem as dimensões atuais do Quadro de violação dos direitos das crianças e adolescentes no contraponto à normativa jurídica da proteção integral. Dessa maneira, compreende uma violência mais ampla e mais abrangente; na medida em que se expande em nível de agentes violadores exteriores à família, configura o próprio Estado como um desses agentes violadores por não cumprir com suas responsabilidades no campo das garantias para o exercício da cidadania e em assegurar os direitos contra qualquer tipo de crueldade, exploração e constrangimento.

1.4. Caracterização da Problemática da Violência contra crianças e adolescentes em Maceió

A grave problemática da violência praticada contra crianças e adolescentes vem assumindo graves proporções, e se apresenta como uma questão que “agrave as referências da sociedade e apresenta-se fora do controle social e político” (Malta,2001:1)

Especialmente a violência doméstica contra crianças e adolescentes, considerada uma violência interpessoal, ainda não suficientemente dimensionada, apresenta-se como um problema difícil de ser quantificado e qualificado por parte das instituições de atendimento e de defesa dos direitos da crianças, pois costuma ser encoberta pelo complô do silêncio ou permanece na aparência do fenômeno.

Especificamente em nossa capital, Maceió, a problemática da violência contra crianças e adolescentes assume contornos específicos que são destacados nos dados empíricos da pesquisa realizada pelo Núcleo Temático da Criança e do Adolescente da Universidade Federal de Alagoas, no Conselho Tutelar de Maceió sobre a Questão da Violação dos Direitos da Criança e do Adolescente no ano de 2000⁸¹.

⁸⁰ MNMMR/IBASE/NEV-USP,1991:47.

⁸¹ MALTA, Cláudia et alli. *Direitos Violados: A Violência Contra Crianças e Adolescentes no Município de Maceió*. Maceió, Junho: 2001.

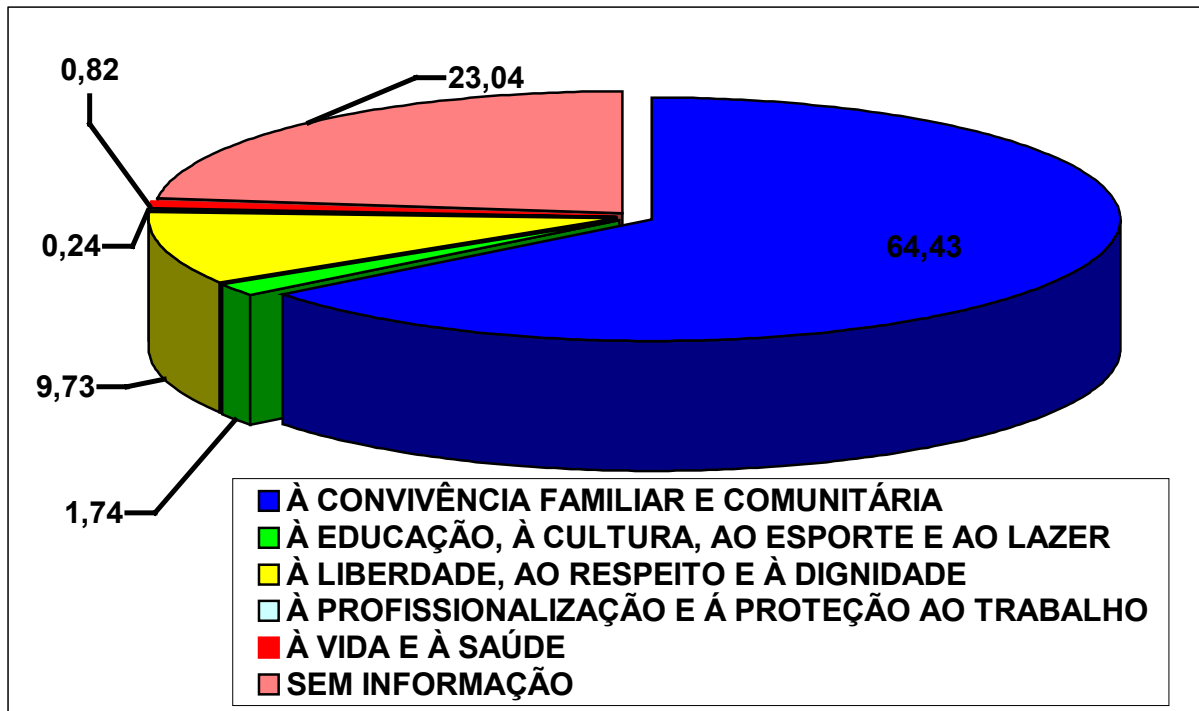
Com base na referida pesquisa, no quadro de violações dos direitos, verifica-se que, em Maceió, no ano de 2000, o direito que foi mais violado foi o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, com 1331 casos registrados. Destaca-se também a grande incidência de casos sem informação quanto ao direito violado, com 476 registros. (ver Tabela 1 e Gráfico 1).

TABELA 1

Configuração geral dos casos por direito violado

DIREITO	Nº	%
Convivência Familiar e Comunitária	1331	64,43
Sem Informação	476	23,04
Liberdade, Respeito e dignidade	201	9,73
Educação, cultura, esporte, lazer	36	1,74
A vida e a saúde	17	0,82
A profissionalização	5	0,24
TOTAL	2066	100,00

Fonte: pesquisa do Núcleo Temático da Criança e do Adolescente da UFAL sobre o Quadro de violação dos Direitos da Criança e do Adolescente no ano 2000.

GRÁFICO 1**CONFIGURAÇÃO GERAL DOS CASOS POR DIREITO VIOLADO**

No que se refere ao Direito à Convivência Familiar e Comunitária, os tipos de violações mais frequentes, foram: os atos atentatórios ao exercício da cidadania em 35,8% dos casos, a ausência de convívio familiar com um total de 26%, a inadequação do convívio familiar com 21,25% e a ausência de condições materiais para o convívio familiar com 16,15%. (ver tabela 2 e Gráfico 2)

TABELA 2

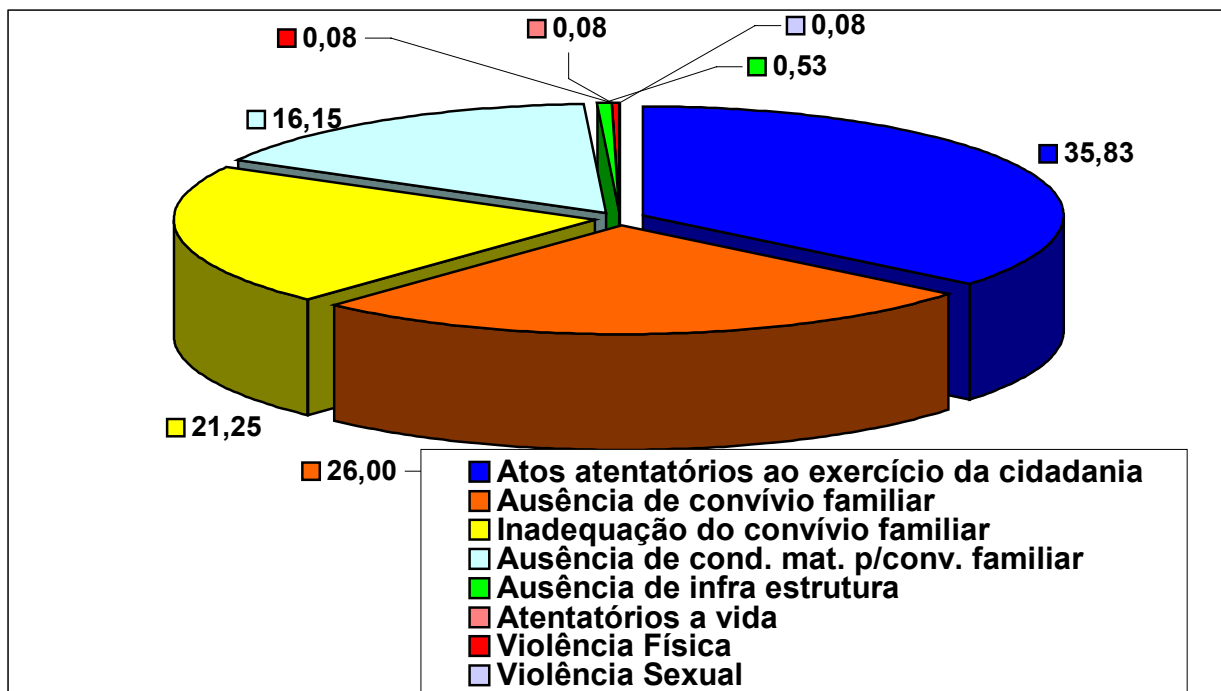
Direito Violado: à Convivência Familiar e Comunitária/tipos de violações

TIPOS DE VIOLAÇÕES	%
Atos atentatórios ao exercício da cidadania	35,8
Ausência de convívio familiar	26,00
Inadequação do convívio familiar	21,25
Aus. de cond. mat p/ conv. familiar	16,15
Aus. de infra-estrutura	0,53
Atentatórios à vida	0,08
Violência física	0,08
Violência sexual	0,08

Fonte: pesquisa do Núcleo Temático da Criança e do Adolescente da UFAL sobre o Quadro de violação dos Direitos da Criança e do Adolescente no ano 2000.

GRÁFICO 2

Direito Violado: à Convivência Familiar e Comunitária/ tipos de violações



Outra questão que merece ser analisada refere-se ao Direito à Liberdade, ao Respeito e Dignidade, como o segundo direito mais violado. Tomando como referência o Quadro da Violação dos Direitos da Criança e do Adolescente no ano de 2000 foram registrados 201 casos. Para esse direito, pode-se verificar vários tipos de violações: os atos atentatórios ao exercício da cidadania 44,78%, a discriminação com 18,40%, a violência psicológica representando 12,44% e a violência física, totalizando 9,45% .(ver tabela 3 e Gráfico 3)

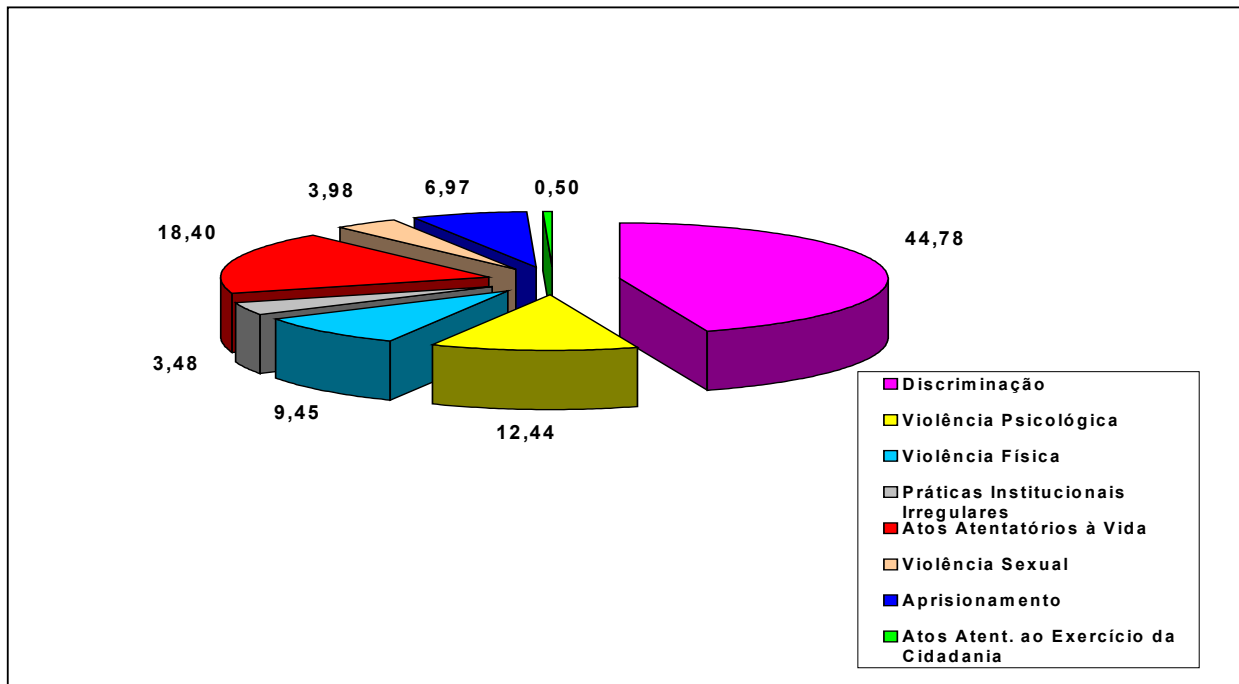
TABELA 3

Direito violado à liberdade, ao respeito e dignidade/tipos de violações

TIPOS DE VIOLAÇÕES	%
Discriminação	18,40
Atos atent. ao exercício da cidadania	44,78
Violência psicológica	12,44
Violência física	9,45
Aprisionamento	6,97
Violência sexual	3,98
Práticas inst. irregulares	3,48
Atos atent. à vida	0,50

GRÁFICO 3

Direito violado à liberdade, ao respeito e dignidade/tipos de violações

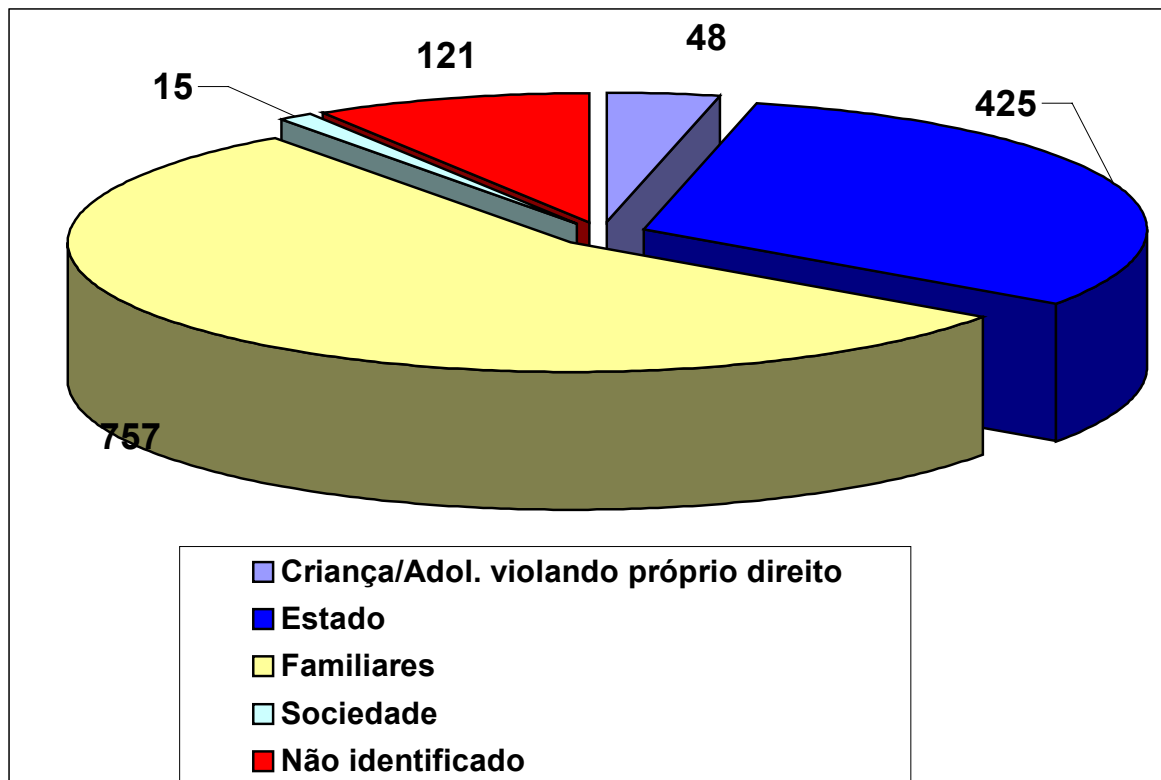


Os registros da pesquisa revelam que a violência/violação dos direitos ocorreu em todas as faixas etárias, apresentando maiores índices nas crianças de 07 a 11 anos e adolescentes de 12 à 17 anos.

Em relação aos agentes violadores, 757 casos apontam os familiares como os principais agentes violadores dos direitos, em aproximadamente 57% dos casos registrados, o que confirma a maior incidência de violência e violações de direitos no meio familiar. Verifica-se que o Estado é o segundo agente violador somando 425 casos, cerca de 32% do universo pesquisado (conforme Tabela 4 e Gráfico 4) Estes dados revelam que a violência/violação dos direitos podem ocorrer por ação ou omissão do agente violador. É mister ressaltar que a Lei Federal 8.069/90, a qual institui a Política de Proteção Integral, estabelece a responsabilidade administrativa – civil e penal para os agentes que ameaçam ou violam os direitos fundamentais consignados.

TABELA 4**Distribuição dos Direitos Violados por Agente Violador**

AGENTE VIOLADOR	Nº
Familiares	757
Estado	425
Não identificado	121
Criança/adol. Violando próprio direito	48
Sociedade	15

GRÁFICO 4**Distribuição dos Direitos Violados por Agente Violador**

A pesquisa aponta as medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar aos casos de violência/violação dos direitos, entre as quais destacam-se: as medidas pertinentes aos pais e responsáveis, os encaminhamentos ao Ministério Público e à Justiça da Infância e Adolescência, enquanto órgãos componentes do eixos de defesa do Sistema de Garantia de Direitos.

Outra questão importante visualizada a partir da investigação refere-se aos limites da normativa jurídica e das políticas públicas formuladas no contexto local, demarcando a necessidade de analisarmos as situações de violência que, em sua totalidade, se manifestam em flagrante contraposição à efetividade e garantia dos direitos individuais, coletivos sociais da criança e do adolescente.

Buscando-se quantificar e qualificar a demanda institucional dos casos de violência contra crianças e adolescentes, no primeiro semestre de 2002, realizamos um levantamento preliminar junto aos órgãos de defesa dos direitos de Maceió, para ter uma visão aproximada deste fenômeno e identificar alguns procedimentos executados por estes órgãos.

O levantamento preliminar dos casos de violência contra crianças e adolescentes, tomando como referência o período de janeiro a junho de 2002, privilegiou os seguintes órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente de Maceió: Delegacia de Crimes Contra a Criança e o Adolescente, Delegacia da Criança e do Adolescente, Vara da Infância e Juventude de Maceió, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/AL, Núcleo de Defesa dos Direitos da Infância e Juventude do Ministério Público Estadual e Conselhos Tutelares.

Procedeu-se inicialmente a caracterização das demandas institucionais relativas às ocorrências e procedimentos adotados em relação à violência praticada contra crianças e adolescentes. No levantamento foram priorizadas algumas questões como: relação de profissionais em exercício nessas instituições; total de atendimentos prestados às crianças vítimas de violência no 1º semestre de 2002; relação do número total de casos para cada tipo de violência; origem da denúncia/solicitação dos casos; total de encaminhamentos feitos a outras instituições; especificação das instituições para onde encaminha as vítimas; listagem dos principais procedimentos executados pelos órgãos;

A partir desse levantamento, constatamos um total de 1144 (um mil cento e quarenta e quatro) casos registrados de violência contra crianças e adolescentes no período de janeiro a junho de 2002. Estes dados revelam um número significativo de ocorrências relativas à prática de

violência contra a infância e juventude, ao tempo em que expressa a relevância e abrangência dessa problemática através das demandas institucionais.

Referente à distribuição do número de casos registrados nos órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, considerando os diversos tipos de violência praticadas contra crianças e adolescentes (conforme tabela 5) verificou-se, a partir dos dados coletados, que a maior incidência é de negligência⁸², perfazendo, em números absolutos, 303 casos.

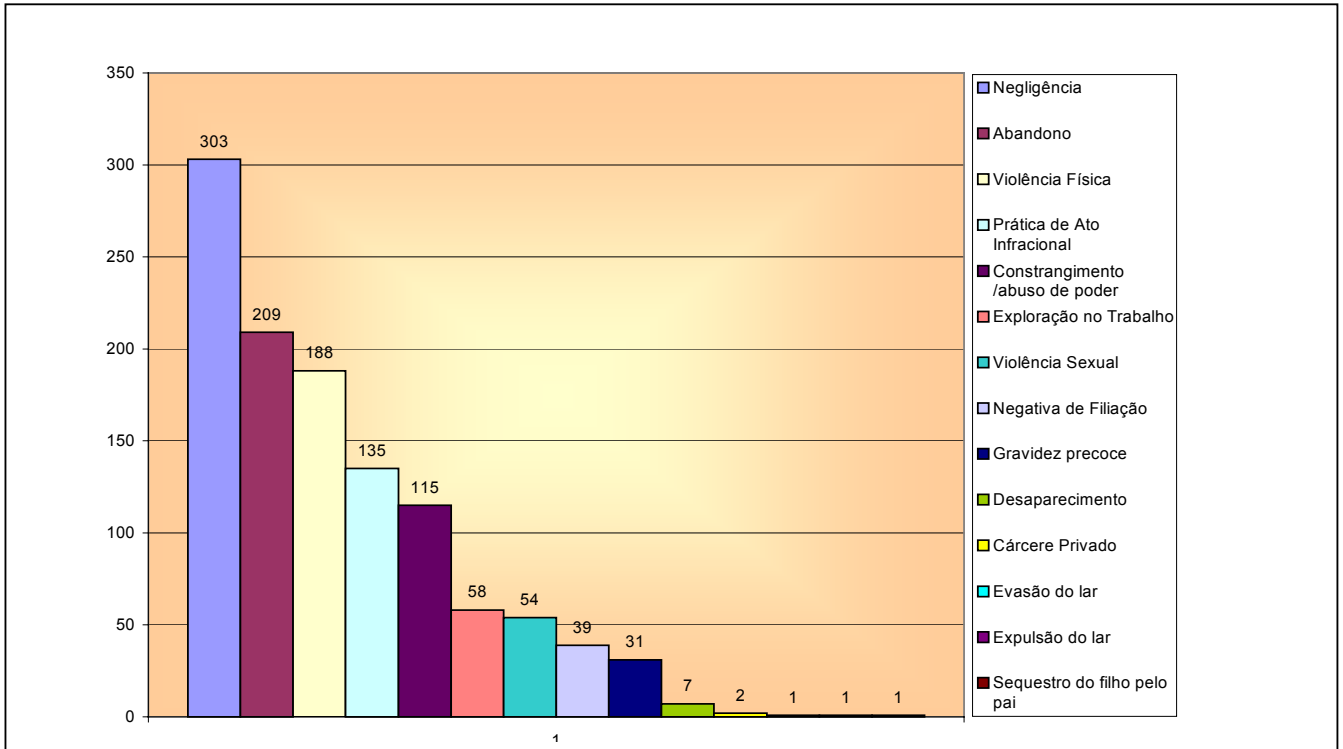
TABELA 5

Distribuição das demandas institucionais por tipo de Violência

Tipos de Violência	Total	%
Negligência	303	26,48
Abandono	209	18,27
Violência Física	188	16,43
Prática de Ato Infracional	135	11,80
Constrangimento /abuso de poder	115	10,05
Exploração no Trabalho	58	5,07
Violência Sexual	54	4,72
Negativa de Filiação	39	3,40
Gravidez precoce	31	2,71
Desaparecimento	7	0,61
Cárcere Privado	2	0,17
Evasão do lar	1	0,09
Expulsão do lar	1	0,09
Sequestro do filho pelo pai	1	0,09
Total Geral	1144	100,00

Fonte: NTCA/UFAL e ITEC/AL

⁸² Azevedo e Guerra (1989) destacam as diversas modalidades de negligência, incluindo: a médica, educacional, higiênica, de supervisão e física.

GRÁFICO 5**Distribuição das demandas institucionais por tipo de Violência**

Considerando-se o alto índice de negligência, alertamos para os indicadores de causa morte de algumas crianças como a fome e desnutrição, que podem ser apontados como indicadores da omissão e da falta de cuidados com a saúde da criança por parte dos adultos responsáveis. Faz-se necessário nesses casos que medidas sejam tomadas, no sentido de diagnosticar e denunciar, contribuindo para a redução do sofrimento de crianças e adolescentes e para a preservação dos seus direitos fundamentais.

Mediante os dados apresentados, observa-se “um quadro extremamente grave, em que crianças e jovens vêm sendo as vítimas potenciais de múltiplas formas de violência que, antes de ser um fato ocasional e episódico, apresenta-se tanto nas formas de desamparo, (...) como de não usufruto dos direitos fundamentais, consubstanciados na legislação.(2002:1)” Evidenciam-se

situações de violência, abandono, trabalho infantil, bem como o não atendimento aos direitos de liberdade, respeito e dignidade e do Direito à Convivência familiar e Comunitária.

No universo analisado, os dados referentes ao número de casos atendidos pela Delegacia de Crimes Contra Crianças da capital, no 1º semestre de 2002, apontam o quantitativo de 32 (trinta e dois) atendimentos, constatando-se maiores percentuais nos casos de violência física, 53,12% , perfazendo em números absolutos 17(dezessete) ocorrências, e a violência sexual, com 43,75% dos atendimentos, com um valor absoluto de 14 (quatorze) ocorrências. Quanto à origem dos casos, as denúncias ou solicitações partiram de familiares das vítimas, e dos órgãos oficiais, entre os quais foram citados os Conselhos Tutelares. Os encaminhamentos das vítimas, neste semestre, foram feitos exclusivamente para os Conselhos Tutelares, não sendo informado o total desses encaminhamentos. Os procedimentos executados por este órgão referem-se a inquéritos policiais e termos circunstanciais do ocorrido (TCO's).

A Delegacia da Criança e do Adolescente de Maceió registrou um total de 03 (três) casos de violência contra crianças, sendo 1(um) de violência física , 1 (um) de violência sexual e 1(um) caso relativo a prática de Ato infracional. As denúncias originaram-se de Organizações Não Governamentais, familiares das vítimas e pessoas físicas. Os encaminhamentos das vítimas foram feitos às seguintes instituições: Conselho Tutelar, Delegacia da Mulher, Delegacia de Homicídios e Ministério Público Estadual. Quanto aos procedimentos executados estes compreendem os encaminhamentos para as citadas delegacias e instauração do procedimento policial. Esta Delegacia atende especificamente aos casos de adolescentes infratores (em conflito com a lei), no entanto, quando a população procura esta delegacia para denunciar um caso de violência contra a criança, é feito o registro do caso, são tomados os depoimentos e é providenciado o encaminhamento à Delegacia de crimes contra crianças para as providências necessárias.

Na distribuição do número de casos atendidos no 1º Juizado da Infância e da Juventude, no 1º semestre de 2002, verifica-se que do quantitativo de 140 (cento e quarenta) casos, 57,14% refere-se a prática de ato infracional, perfazendo 80, 21,42% são de negligência, totalizando 30 e, 10,71% dos casos são de violência física, 15 em números absolutos. Ressalte-se que a prática de ato infracional, coincide muitas vezes com a prática de atos violentos contra o adolescente que se encontra em conflito com a lei, sendo cabível, nesses casos, a aplicação de medidas de proteção juntamente com as medidas sócio-educativas. A origem das denúncias ou solicitações não foi informada por este órgão. Foi realizado um total de 30(trinta) encaminhamentos das

crianças vítimas para outras instituições, entre elas, Conselho Tutelar, Avaliação Médica e para Delegacia de Crimes contra Crianças e Adolescentes. O procedimento executado pela Vara da Infância e Juventude pautou-se a outros encaminhamentos aos órgãos do Estado.

Dentre os casos de violência atendidos pela Ordem dos Advogados do Brasil, OAB-AL, no período pesquisado, foram registrados 118 (cento e dezoito) ocorrências, sendo distribuídos, entre outros nos seguintes tipos de violência: 32,20% correspondem aos casos de negativa de filiação, um total de 38 em números absolutos; 26,27% são de gravidez precoce, 31 casos em números absolutos; 11,86% refere-se a violência física, totalizando 14 casos; 10,16% dos casos correspondem à constrangimento/abuso de poder, 12 no total dos casos registrados por esse órgão, enquanto 6,77% dos casos são de violência sexual, 08 em números absolutos. Ressalte-se que a origem dos casos ou denúncia partiu da Polícia Militar, de familiares das vítimas, de pessoa física e outros (vizinhos e parentes). No período de janeiro a junho de 2002 foram realizados apenas 04 (quatro) encaminhamentos de crianças vítimas para as seguintes instituições: Juizado da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, Instituto Médico Legal (IML), Ministério Público e Polícia Militar. Dentre os procedimentos executados pelo referido órgão, constam encaminhamentos às citadas Instituições e aos serviços de saúde, como também acordos através de Termos de Compromisso.

O Núcleo de Defesa dos Direitos da Infância e Juventude (Ministério Público Estadual de Alagoas) registrou um total de 11 (onze) atendimentos às crianças vítimas de violência. Verificou-se, a partir dos dados coletados, que a maior incidência é de violência física, perfazendo em números absolutos a 04 (quatro) casos, 36,36%. Na variável constrangimento/abuso de poder, um total de 02 (dois) casos, 18,18% de casos registrados, além de violência sexual, negligência e abandono. A origem dos casos ou denúncia partiu dos familiares, pessoas vítimas e outros (moradores de cidades vizinhas). Foram realizados 04 (quatro) encaminhamentos de crianças vítimas para as seguintes instituições: Conselho Tutelar, Secretaria Estadual de Defesa Social, Conselho Estadual de Educação, etc. Os procedimentos executados por este órgão, incluem encaminhamentos às Delegacias que cada caso requer, ao Conselho Tutelar, além dos Termos de Declarações, Termos de Acordo e Termos de Compromisso.

Com referência à distribuição de casos registrados nos Conselhos Tutelares de Maceió (Regiões administrativas I, II, III, IV, V e VI), verifica-se um total de 839 (oitocentos e trinta e nove) casos de violência, dos quais, 32,06% corresponde a negligência, com um total de 269

(duzentos e sessenta e nove) casos, 23,71% foram de abandono, perfazendo em números absolutos, 199 (cento e noventa e nove) ocorrências; 11,44% dos casos registrados foram de constrangimento/abuso de poder, totalizando 96 (noventa e seis) , e 28 (vinte e oito) casos de violência sexual, com 3,33% do total, entre outros. A origem dos casos ou denúncia partiu de Organizações Não Governamentais, familiares das vítimas, pessoas físicas e órgãos oficiais (Unidade de Emergência e Postos de Saúde). Foram realizados 509 (quinhentos e nove) encaminhamentos de crianças vítimas para outras instituições, como: Juizado da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, Instituto Médico Legal (IML), Delegacia de Homicídio, Ministério Público e Outros (Defensoria Pública, Hospitais, Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica, Procuradoria Geral do Estado, Ambulatórios Médicos). Os procedimentos executados foram os encaminhamentos, as notificações, as advertências, Termos de Responsabilidade, Requisição, Acordo amigável não jurídico.

Na configuração geral, os dados apontam que a maior demanda dos casos de violência refere-se ao Conselho Tutelar, pois este órgão é mais reconhecido pela comunidade em seu papel de administrador de questões sociais relacionadas às crianças, adolescentes e suas famílias, uma vez que este órgão assume responsabilidades de tomar providências concretas e imediatas para fazer cessar a violação dos direitos das crianças e adolescentes. Como diz Andrade, espera-se que o Conselho Tutelar possa “zelar, promover, orientar, encaminhar e tomar providências em situações de risco pessoal e social, ou seja de abandono, negligência, exploração, violência, crueldade e discriminação de crianças e adolescentes.” (2000:31) (ver tabela 6)

TABELA 6

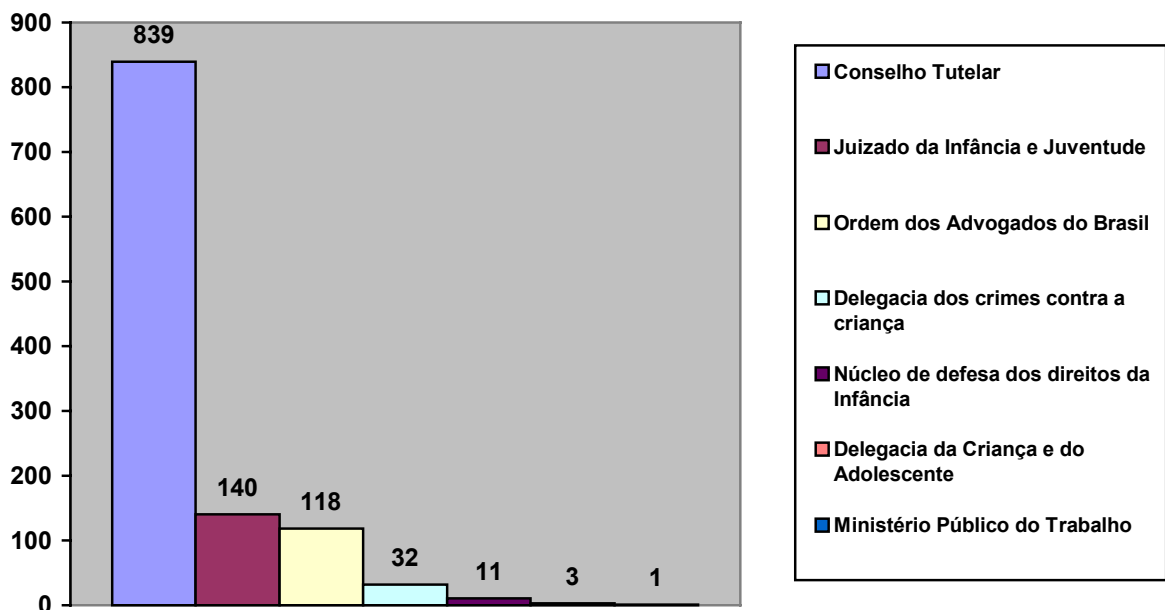
Distribuição dos casos de violência pelos órgãos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes de Maceió.

Instituição	Total	%
Conselho Tutelar	839	73,34
Juizado da Infância e Juventude	140	12,24
Ordem dos Advogados do Brasil	118	10,31
Delegacia dos crimes contra a criança	32	2,80
Núcleo de defesa dos direitos da Infância	11	0,96
Delegacia da Criança e do Adolescente	03	0,26
Ministério Público do Trabalho	01	0,09
Total geral	1144	100,00

Fonte: NTCA/UFAL e ITEC-AL.

GRÁFICO 6

Distribuição dos casos de violência pelos órgãos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes de Maceió.



É importante evidenciar que esse levantamento nos possibilitou uma visão aproximada do fenômeno da violência contra crianças em Maceió, através do estudo exploratório de caracterização das demandas institucionais dos casos de violência contra crianças e dos procedimentos adotados por esses órgãos. Além disso, podemos verificar que se tomarmos o total geral dos casos no semestre (1144) e dividirmos pela quantidade de dias correspondentes ao período investigado (180 dias), vamos ter cerca de 06(seis) casos de violência por dia. Este é um dado interessante, considerando a abrangência dessa problemática no contexto local. Com efeito, as diversas formas de violência demandam ações concretas, bem como medidas, mecanismos e procedimentos por parte dos órgãos responsáveis pela defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Outra questão visualizada neste levantamento refere-se a notificação e encaminhamento dos casos de violência. No total de tais registros revela-se um número significativo de notificações, seguindo o que preceitua a lei: é obrigação de todos (ECA arts.13 e 16) a imediata comunicação de maus-tratos infligidos a crianças e adolescentes.No entanto, com base neste levantamento, verificou a dificuldade em precisar e quantificar o número das ocorrências e qualificar o tipo de procedimento adequados à especificidade de cada caso.

Considerando a abrangência da problemática e o total geral de casos de violência , 1144 (um mil cento e quarenta e quatro) para o semestre, observou-se que a demanda institucional dos casos notificados pelas delegacias é muito reduzida. Ressalte-se que estes órgãos são denominados “porta de entrada” de notificação da queixa, pois se caracterizam como instituições de fácil acesso ou mais conhecidas da população. Outra questão que nos chamou a atenção é a da multiplicidade de registros de uma mesma situação nos diversos órgãos, por exemplo uma situação notificada pelo Conselho Tutelar pode constar também nas estatísticas da Polícia. Dessa maneira, no município de Maceió, as dificuldades referem-se a indefinição das portas de entrada da denúncia e à falta de um sistema articulado e informatizado de notificações entre Conselhos Tutelares, Delegacias, Justiça da Infância, e demais órgãos de defesa e responsabilização.

Quanto aos procedimentos executados, verificou-se um número significativo de encaminhamentos, termos de advertência e termos circunstanciais do fato ocorrido (TCO's). Todavia, o ECA estabelece que os maus-tratos exigem pronta intervenção do Ministério Público, por razões óbvias, considerando-se aí casos de violação da liberdade individual, do

respeito à integridade física ou moral da pessoa humana em fase de desenvolvimento biopsicossocial, como se pode ver dos artigos 15 e 18 daquele diploma legal.

Especialmente nos casos de maus-tratos intramiliare, alerta-se para a necessidade das chamadas medidas de proteção – a intervenção nas relações domésticas, pais X filhos no exercício do pátrio poder-dever; o afastamento compulsório daqueles como medida cautelar em casos de maus-tratos aos filhos; as atividades/atribuições dos Conselhos Tutelares; a integração operacional do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, serviços de segurança pública – todos são integrantes do sistema nacional de proteção integral à população infanto-juvenil; tudo isso que o ECA regulamenta é matéria de ordem pública.

Em face do que foi observado nos dados levantados nesses órgãos, a demanda dos casos de violência é abrangente, e se apresenta como um problema difícil de ser identificado e qualificado por parte dos organismos de defesa. Além disso, a configuração do quadro de violência exprime as dimensões da situação de vulnerabilidade e desproteção social em que vivem as crianças e adolescentes no município de Maceió. Concordando com Malta, “essa dimensão está configurada em situações de vulnerabilidade social, ou seja, de risco pessoal e social onde se especificam a exploração sexual, maus-tratos intrafamiliares, e custódia ilegais, abandono, trabalho infantil e as condições de adolescentes em conflito com a lei.” (2001:4)

A problemática da violência assim caracterizada, em nível do contexto local, remete ao campo específico da cidadania de crianças e adolescentes ao tempo em que consideramos algumas questões contraditórias. Em face da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente concomitantemente às mudanças no padrão de proteção social, registra-se, uma ampliação dos direitos da população infanto-juvenil que passa a ser reconhecida como pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta por parte do Estado, da família e da sociedade e ao mesmo tempo, a constante violação dos direitos individuais e coletivos adquiridos no ordenamento legal.

No cotidiano, atesta-se a reprodução das situações de “desproteção social” expressas nos indicadores de violência, abandono, exploração, opressão, não cumprimento aos direitos de liberdade, respeito, dignidade e aos direitos de convivência familiar e comunitária.

Portanto, o novo paradigma da garantia dos direitos que se refere à condição de cidadania das crianças e adolescentes se inscreve na ordem dos limites da normativa jurídica e da política de atendimento, o que se evidencia, principalmente, na ineficácia do Sistema de garantia de Direitos, considerando a fragmentação e a fragilidade das medidas, mecanismos e procedimentos no campo da proteção especial.

As dificuldades residem, especialmente, no funcionamento das estruturas de defesa que compõem o sistema de garantia de direitos, pelo que, este encontra-se, atualmente, ameaçado pelas tendências de flexibilização e focalização das políticas públicas, conforme as exigências de ajustamento estrutural impostas por uma política econômica de cunho neoliberal.

CAPÍTULO III

O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE: O EIXO DA DEFESA E A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE PÚBLICA.

Com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, são estabelecidos os direitos gerais e específicos de todas as crianças e adolescentes brasileiros, com a explicitação de um sistema de garantias de direitos que se diz um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Sistema de Garantias de Direitos se apóia em três grandes eixos ou linhas de ação: Promoção, Defesa e Controle Social.

A explicitação deste sistema pressupõe a efetivação dos direitos adquiridos pela normativa jurídica, através da garantia do acesso a bens e serviços promovidos pela Política de Atendimento dos direitos da criança e do adolescente, de acesso à justiça em defesa desses direitos quando ameaçados e violados e através de um controle social externo sobre todos esse sistema, para mantê-lo eficiente e eficaz.

Imagina-se, para cada eixo, uma lógica de articulação de espaços públicos e instrumentos/mecanismos a serem mobilizados na consecução dos objetivos do atendimento, da proteção e da responsabilização.

O Sistema se traduz na idéia de funcionamento articulado. “O atendimento nos fala de condições sócio-econômicas e políticas novas, com capacidade de atendimento universal (promoção). As garantias nos remetem aos instrumentos para proteger, assegurar e fazer cumprir os direitos (Defesa) e tudo dependerá da capacidade da sociedade em organizar-se, fiscalizar, monitorar ,subsidiar (Controle)” (PORTO,1999:106).

Supõe-se que os eixos do Sistema não são compartimentos sem comunicação. Pelo contrário, o Sistema só funciona se houver articulação entre todos os seus integrantes, respeitada

a atuação típica de cada um⁸³. Portanto, o funcionamento efetivo deste sistema resultará em uma ação articulada ou inter-relacionada entre os três eixos: promoção, defesa e responsabilização e controle social.

Nessa direção, o objeto de análise deste estudo são os instrumentos/mecanismos disponíveis pelos órgãos governamentais integrantes do eixo de defesa, para a realização das ações de proteção e responsabilização pertinentes aos casos de violência e violação dos direitos no município de Maceió.

Para tanto, interessa-nos, neste capítulo, analisar os dispositivos de proteção e defesa dos direitos das crianças/vítimas de violência, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, as atribuições e funções típicas de cada um dos órgãos que compõem o eixo de defesa, os procedimentos executados pelos referidos órgãos na defesa das vítimas e responsabilização dos agressores nos casos de violência contra crianças e adolescentes em Maceió, apontando, assim, as tendências e perspectivas no tocante à defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

3.1. O ECA e os dispositivos de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente vítimas de violência.

Ao longo do tempo, na ordem jurídica internacional, leis diversas vêm fazendo referência à situação de pessoas de menor idade. A exemplo, os dispositivos⁸⁴ constantes na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), na II Declaração universal dos Direitos da Criança (1959), na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Assim, podemos dizer que a preocupação social com a infância em situação de pobreza e violência no Brasil passou a exigir tratamento legal e especial aos assuntos que dizem respeito às crianças e adolescentes em sua condição peculiar de desenvolvimento.

⁸³ A atuação típica de cada um dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos pode ser encontrada em PORTO, Paulo C. M. Um Sistema de Garantia de Direitos inter-relações (B). In: *Sistema de Garantia de Direitos – um Caminho para a Proteção Integral*. CENDEHEC. Recife, 1999.

⁸⁴ Azevedo e Guerra (1997:321) analisam a relação existente entre o Direito e a Violência Física e Sexual Contra Crianças e Adolescentes, ao apresentarem os Documentos Jurídicos (em nível Internacional e nacional), sua caracterização e destacando alguns de seus dispositivos.

No caso da legislação brasileira, especificamente a questão da violência doméstica contra crianças e adolescentes passou a ser contemplada somente a partir da Constituição de 1988 e, principalmente, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

Com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece a doutrina da proteção Integral, substituindo, assim, a Doutrina da Situação Irregular. Com efeito, ocorre “uma mudança doutrinária no impropriamente denominado Direito do Menor.” (AZEVEDO e GUERRA, 1997:316) Como afirmam as referidas autoras, “ao invés de proteção restrita a determinadas situações ditas irregulares, pelo legislador, proteção completa (inclusive processual) contra qualquer tipo de exploração, negligência, crueldade ou opressão” (Idem:317).

Essa mudança de paradigma traz modificações substanciais de conteúdo, expressas nos artigos centrais, nevrálgicos, do Estatuto: 23, 88, 106. Cumpre-nos fazer referência aos mesmos, ainda que de forma resumida.

O Art.23 do Estatuto restabelece o verdadeiro conceito de abandono, que é a omissão da família em relação a seus filhos e reafirma o dever do Estado em relação ao direito de ser assistido, conforme determina a Constituição Federal de 1988.

Observando o Art.88, vimos que este estabelece juridicamente as normas gerais para que se criem no país as linhas de ação de uma política de atendimento de direitos. Fica claro que é da natureza jurídica do Estatuto ser um diploma legal que dispõe sobre realidades dinâmicas, a serem progressivamente construídas sob orientação dessas normas gerais federais.

Com relação ao Art.106, o ECA determina que o adolescente em conflito com a lei não pode ser privado de seu direito à liberdade. Segundo este dispositivo, o adolescente autor de ato infracional tem plena segurança no tocante a liberdade e direitos, sem sofrer constrangimentos.

Parafraseando Porto (1999:103): “É em torno desses artigos, fundamentos de um novo paradigma, que todas as modificações de metodologia e gestão das entidades ligadas ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente devem reordenar-se, tanto no campo da teoria, como no das práticas.”

Assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), vendo crianças como sujeitos de direitos, coloca-os como prioridade absoluta, exigindo que sejam criados mecanismos, estruturas de apoio e de defesa que assegurem à população infanto-juvenil o efetivo cumprimento de seus direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, estabelece de quem é a responsabilidade pela efetivação

dos direitos fundamentais: Família, Sociedade e Estado. O Art. 4º desta Lei estabelece, em primeiro lugar, que são deveres da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder público assegurar os direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, a profissionalização, à cultura, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

O Direito da Infância e da Juventude constitui-se num arcabouço jurídico que contém princípios e dispositivos. Entende-se por dispositivo: as “normas que determinam, regulam e enquadram as decisões e as ações, e que definem o que pode e o que não pode ser feito, como agir e decidir. Trata-se de codificações, geralmente formalizados em leis, decretos, portarias, regimentos, ordens de serviço e outros não formais (definidos pela cultura institucional)”. (FALEIROS, 2001:34)

Estes dispositivos são aplicáveis às situações concernentes aos bens e interesses daquelas pessoas que se acham em condição peculiar de desenvolvimento. A essas pessoas “consideradas em lei como hipossuficientes para arcarem com suas responsabilidades jurídicas”⁸⁵, na medida em que se encontram em condição peculiar de desenvolvimento, a ordem jurídica oferece um conjunto de dispositivos e cuidados próprios da Doutrina da Proteção Integral.

No que respeita à questão da violência/violência doméstica contra crianças e adolescentes, “a leitura do Estatuto fornece princípios capazes de orientar uma política social de prevenção e contenção deste fenômeno em nosso país”(AZEVEDO e GUERRA,1997:318).

Em seu Art. 5º, repele-se qualquer tratamento desumano em forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Ao mesmo tempo, o Estatuto, no Art.17º, define o direito ao respeito, que consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia dos valores, idéias, crenças, espaços e objetos pessoais.

Com o fim de proteger as crianças e adolescentes contra a violência praticada pelos próprios pais, o Estatuto estabelece que os casos de suspeita e confirmação de maus-tratos devem ser obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar, sem prejuízo de outras providências legais (Art.130).

A proteção à criança e ao adolescente contra qualquer tipo de violência é considerada pelo Estatuto como um dever de todos os cidadãos. Sendo dessa forma, em seu Art.70º, o ECA

⁸⁵ TAVARES, 2001:26.

estabelece como dever de todos a prevenção à ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. É importante ressaltar que, em caso de suspeita, os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental devem, obrigatoriamente, comunicar ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos praticados contra crianças e adolescentes no meio intrafamiliar (Art.56º).

Ainda com relação à violência/violência doméstica, o Estatuto prevê a necessidade da aplicação das medidas de proteção (Art. 101) à criança ou adolescente vítima, enquanto medidas sócio-terapêuticas, destacando-se a orientação e o atendimento médico e psico-social, como medidas de urgência indispensáveis ao tratamento das vítimas que sofreram abuso ou maus-tratos por parte de seus pais, parentes ou responsáveis.

Na questão da responsabilização e punição dos agentes violadores dos direitos da criança e do adolescente, quando estes são os próprios pais e responsáveis, são previstas medidas punitivas para aqueles que praticam atos de violência ou se omitem em fazer a denúncia. O Art.129º trata das medidas pertinentes aos pais e responsáveis, e em seus incisos prevê a perda da guarda, a destituição da tutela e a suspensão do pátrio poder, além do auxílio, orientação e tratamento.

No Art. 249 do Estatuto temos que:

Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao pátrio poder ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar:

Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Sobre este aspecto, atenta Tavares (2001:11): “A liberdade física não pode ser confundida com desídia de quem lhes deve a guarda e a segurança; a negligência, a despreocupação, o desprezo, são injustificáveis.”

Desse modo, o descuido dos pais por culpa ou dolo, de suas responsabilidades na criação, educação e assistência dos filhos, na guarda e conservação de seus bens, enseja aplicação de

sanção administrativa⁸⁶. Com efeito, “os pais que abusam dos direitos da criança e do adolescente de desenvolver harmonicamente sua personalidade dão eles, ainda, ensejo à intervenção do Estado através do judiciário, para a garantia desse direito à vida e a seu normal desenvolvimento.” (LIMA, 2002:802)

Vale salientar que a violação ou não cumprimento de qualquer um destes dispositivos “constituirá ato ilícito causador de dano moral que o agente responsável deve reparar civilmente”, além de estar sujeito à pena criminal cabível.

Neste sentido, cabe especialmente ao Poder Público, através dos órgãos governamentais que fazem parte do eixo de defesa dos direitos da criança e do adolescente, desenvolver ações concretas voltadas ao cumprimento dos direitos das crianças à vida, à segurança e à liberdade, e combatendo a prática da violência doméstica e a impunidade dos agressores. Com efeito, é indispensável que a intervenção e atuação desses órgãos de defesa estejam pautadas nos dispositivos e princípios que extraímos do Estatuto, na perspectiva de viabilizar a concretização dessa lei.

Assim, a questão da defesa de direitos de crianças e adolescentes, conforme o ECA, é traduzida basicamente sob dois aspectos: a valorização da igualdade de tratamento para todas as crianças e adolescentes, sem privilégios ou discriminações e a responsabilidade solidária, compartilhada pelos deveres do Estado, da família e da sociedade, com relação à proteção aos direitos de desenvolvimento físico, afetivo, social e cultural.

⁸⁶ “O desrespeito ao direito de proteção assegurado por lei à criança e ao adolescente implica infração administrativa se inaplicáveis à espécie sanções penais previstas na legislação penal ou em dispositivos dessa natureza contidos também no Estatuto da Criança e do Adolescente, por faltas mais graves”.(LIMA,2002: 803)

3.2. As atribuições e as funções dos órgãos governamentais no eixo de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em correspondência à Doutrina de Proteção integral instituída pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, as situações particulares de violência e violência doméstica sinalizam a exigibilidade de estruturas de defesa que assegurem à população infanto-juvenil medidas de proteção especial, que, de forma específica, se voltem para cessar a violação e para responsabilização dos culpados. Como afirma Porto, as entidades de defesa perseguem dois objetivos principais: “fazer cessar a violação, encaminhando a solução do problema e responsabilizar o autor da violação, promovendo a reparação do dano e a aplicação de sanções, quando necessárias” (PORTO, 1999:117).

Desse modo, o atendimento aos casos concretos de violência/violação de direitos pressupõe a utilização de medidas de natureza jurídica e de alcance social.

No âmbito dos espaços públicos, temos um conjunto de atores governamentais e não-governamentais: Poder Judiciário (especialmente o Juízo da Infância e da Juventude), Ministério Público, Secretarias de Justiça (órgãos de defesa da cidadania), Secretaria de Segurança Pública (Polícias), Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, Ordem dos Advogados do Brasil, Centros de Defesa e outras associações legalmente constituídas, na forma do art.210 do ECA.

No Estatuto da Criança e do Adolescente pode-se verificar que a defesa dos direitos da criança vítima de violência se dá mediante a aplicação de medidas de proteção, sempre que estas tiverem seus direitos ameaçados ou violados, por “ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; e em razão de sua conduta” (Art.98 do ECA). Dessa forma, sempre que ocorrer o desvio das normas, em qualquer das situações acima referidas, o Estatuto confere ao Conselho Tutelar, ao Ministério Público e à autoridade judiciária a responsabilidade no tocante à aplicação das medidas de proteção, fazendo valer o “princípio da exigibilidade”⁸⁷. As medidas são, assim, um importante instrumento da garantia do direito da criança vítima de violência/violação de direito. Sendo desta forma, o Art. 101 do ECA traz a

⁸⁷Expressão usada por Edson Seda, referindo-se aos termos do Art.6º do ECA: “... ao tratar dos fins sociais a que se dirige esta lei, 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” (SEDA,2002:305).

seguinte definição:

Art.101 – verificada qualquer das hipóteses previstas no Art.98 a autoridade competente poderá determinar, dentre outras as seguintes medidas:

- I- encaminhamento aos pais ou responsável mediante termo de responsabilidade;
- II- orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III-matrícula em frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental.
- IV-Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio 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, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII- Abrigo em entidade;
- VIII- Colocação em família substituta.

É importante ressaltar que a Lei Federal 8.069/90, a qual institui a Política de Proteção Integral, estabelece a responsabilidade administrativa – civil e penal – para os agentes que ameaçam ou violam os direitos fundamentais consignados.

Condição existencial da pessoa na sociedade, a ordem pública é essencial no Estado Democrático de Direito. Só a ordem pública pode garantir o gozo dos direitos públicos e privados. Dessa maneira, a segurança que o Estado deve prestar ao povo, em geral, e a cada pessoa humana, em particular, tem peculiaridades no trato com a população infanto-juvenil.

Vale destacar que, com o advento da Constituição Federal, houve um redimensionamento do Poder Público, com uma melhor definição do papel de cada órgão do Estado. Em seu Art. 227 estabelece o princípio da proteção integral, direcionando tais garantias para a população infanto-juvenil, determinando a prioridade absoluta no atendimento às suas necessidades por parte do Estado, da família, da sociedade e de todos os cidadãos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente reafirma a concepção de infância presente no texto Constitucional, permitindo ao Poder Público interferir nas questões privadas da família para

garantir o direito da criança como cidadão. De acordo com o que preceitua a lei em seu Art.13: "Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra a criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais".

Neste sentido, o Conselho Tutelar, enquanto órgão permanente, não-jurisdicional e autônomo é responsável por zelar pela salvaguarda dos direitos da infância e juventude, e fiscalizar diretamente o cumprimento desses direitos, identificando os casos de violação e as situações de vulnerabilidade, tomando as providências necessárias. Como bem coloca Andrade (2000:32):

Fica, assim, o Conselho Tutelar como instância acolhedora de queixas e/ou denúncias de qualquer fato que viole ou represente ameaça de violação dos direitos de crianças e adolescentes. Também é de sua responsabilidade tomar providências concretas e imediatas para sanar a situação denunciada.

Com efeito, tal queixa constitui-se sempre numa demanda concreta, podendo tratar-se da necessidade de acesso à justiça, de um pedido de socorro, solicitações, denúncias. Portanto, “sempre que uma criança ou um adolescente for vítima de violência, em qualquer de suas modalidades (física, sexual, psicológica e negligência), nas hipóteses do Art.98 do ECA, ela deve ser encaminhada ao Conselho Tutelar”(AZAMBUJA, 2000:121).

No campo da proteção aos direitos da criança e do adolescente, as atribuições deste Conselho estão previstas no Art.136, como as citadas: aplicar medidas previstas no Art.101, incisos de I a VIII; aconselhar os pais ou responsáveis aplicando as medidas previstas no Art.129, I a VII; requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, serviço social, previdência, trabalho e segurança; requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário.

O papel do Conselho Tutelar é completado pela necessidade de responsabilização dos agressores que é feito através das seguintes atribuições: encaminhar ao Ministério Público, notícia de fato que constitua infração penal ou administrativa contra os direitos da criança ou adolescente; encaminhar ao Judiciário os casos que exijam providências jurisdicionais; expedir notificações, aos interessados comunicando as suas determinações ou de qualquer ato de seu

ofício para que sejam cumpridos, bem como chamá-los à sua presença; representar, em nome da pessoa e da família, contra violação dos direitos previstos no Art.220,§ 3º, II da Constituição federal; representar o Ministério Público contra os Pais que castigarem imoderadamente seu filho, que praticarem atos contrários à moral e aos bons costumes e descumprirem injustificadamente os deveres e as obrigações de guarda, sustento e educação.No total, são onze incisos que trazem uma gama de atribuições para o Conselho Tutelar poder garantir os direitos previstos na Lei.

Com relação à Justiça da Infância e Juventude, no campo da proteção, caberá tomar conhecimento dos casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis. Além das medidas de proteção (estabelecidas no Art. 101 do ECA) destaca-se a medida cautelar de afastamento⁸⁸ do agressor da moradia comum. Diante disso, vale situar as atribuições da Justiça da infância e Juventude estabelecidas pelo ECA em seu artigo 148, estando assim resumidas:

Parágrafo Único- Quando se tratar de criança ou adolescente, nas hipóteses do Art.98, é também competente a Justiça da infância e Juventude para o fim de :

- I- Conhecer de pedidos de guarda e tutela .
- II- Conhecer de ações de destituição do pátrio poder, perda ou modificação da tutela ou guarda.

Dentre as atribuições conferidas pelo Estatuto à Justiça da infância e Juventude, no campo da responsabilização, evidencia-se, no parágrafo único, o processamento de colocação em família substituta – guarda, tutela, adoção. Sobre esta questão, acrescenta Tavares: “Dar-se-á a competência absoluta do Juízo da infância e Juventude, sempre que se processar família substituta – guarda, violação dos direitos infanto-juvenis decorrentes da ação ou omissão da família, da sociedade ou do Estado.”(2001:186)

Além das citadas atribuições, caberá à Justiça da infância e Juventude promover ação pública, conforme o Art.225, §1º, II do Código Penal.(Se o crime é cometido com abuso do pátrio

⁸⁸ Segundo Tavares (2001:116): “A retirada compulsória de alguém de sua própria moradia tem respaldo no princípio constitucional da primazia dos direitos e interesses da infância e juventude sob o pálio da proteção integral.”

poder, ou da qualidade de padrasto, tutor ou curador), bem como decretar a perda ou suspensão do pátrio poder-dever, na forma do ECA e do Código Civil.

Como é possível observar, “as atuais funções do juiz especializado são de natureza eminentemente jurisdicional (de julgamento)” (PORTO, 1999:122). Dessa forma, acrescenta Porto, “exige-se do Juiz da infância e Juventude, como parte integrante do Sistema de Garantia dos Direitos, sensibilidade, conhecimento técnico e presteza no julgamento das causas a ele submetidas e a abertura de um canal de diálogo com a sociedade.”(Idem,Ibidem)

As atribuições e responsabilidades institucionais do Ministério Público de acordo com o ECA, são dimensionadas pela sua função no ponto de vista legal e social. Com a Constituição de 1988, o Ministério Público conquistou posição em capítulo próprio - *Das funções Essenciais à Justiça*. Dessa maneira, baseado no posicionamento constitucional do Ministério Público, afirma Mazilli, “viu-lhe ligada à essência de suas finalidades a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (2002:625)

Deve-se destacar que o espírito da nova lei que trata dos cuidados com a população infanto-juvenil atribui ao Ministério Público uma nova função, a de ouvidor das queixas da sociedade quanto à atuação de agentes públicos ou de particulares na violação de direitos de qualquer criança ou adolescente.

Entre outras providências, deverá o Ministério Público: conciliar, orientar, interceder, resolver questões que, muitas vezes, antes de serem jurídicas, são mais problemas humanos e sociais; instaurar, presidir ou determinar a abertura de procedimentos administrativos para a apuração de denúncias; expedir notificações e requisições para colher depoimentos ou esclarecimentos; instaurar sindicâncias e diligências investigatórias, como também impetrar mandado de segurança.

Anote-se que no campo da responsabilização o referido órgão assume um papel igualmente importante. Na esfera criminal, investiga ou determina a investigação de crimes; oficia nos inquéritos policiais; propõe ação penal pública; oficia na execução das penas. Na área cível, o Promotor de Justiça atua na esfera judicial ou extrajudicial; instaura inquéritos civis e propõe a ação civil pública. “A propósito do inquérito policial, anoto ser tarefa de que exige cuidados especiais o adequado relacionamento do Ministério Público e da Polícia civil, especialmente na fase do inquérito” (Idem:634). Segundo o referido autor, no acompanhamento às atividades da Polícia Judiciária, o Ministério Público deve agir com rigor, dentro de suas

atribuições, coibindo abusos de imediato com os meios legais a seu alcance, bem como apurando responsabilidades.

Relativamente aos órgãos de Segurança Pública, como as delegacias, as atribuições e funções referem-se exclusivamente à responsabilização dos culpados pela prática da violência contra a criança ou adolescente. Desse modo, a atuação principal da polícia deve voltar-se à repressão aos crimes praticados contra crianças e adolescentes, através da comprovação da materialidade e da autoria deste tipo de crime. Então, compete às delegacias: apurar as infrações penais, lavrar os atos e termos policiais (Boletins de ocorrência, flagrantes, depoimentos de testemunhas, indiciados ou vítimas perícias e demais diligências), e instaurar inquéritos policiais. “É bom lembrar que a legislação penal prevê em qualquer hipótese, aumento de pena caso o crime seja cometido contra crianças, em virtude da fragilidade e da pouca possibilidade de defesa que possuem”.(PORTO, 1999:120)

No que diz respeito aos Centros de Defesa, as atribuições e funções configuram a sua especificidade enquanto entidade de atendimento e de proteção jurídico-social. Com a aprovação do Estatuto, esta entidade ganha um status legal, o que lhe permite entrar com ações na justiça para garantir os direitos de crianças e adolescentes. Ao tratar da questão da violência, os centros de defesa, como entidade de atendimento jurídico-social desempenham atividades que vão desde o recebimento da denúncia até a participação em Fóruns específicos. Desse modo, como espaço público, a sua intervenção qualifica-se pela utilização do instrumental jurídico, social e político e outros instrumentos sócio-políticos, como a mobilização social, a proposição de políticas públicas em sua articulação com órgãos estatais, como o Ministério Público, a Polícia ou mesmo o Judiciário.

Isto posto, vê-se que o Estatuto constitui-se um importante instrumento para que os órgãos de defesa possam empreender ações concretas no enfrentamento da problemática da violência contra crianças e adolescentes, uma vez que este estabelece as competências e atribuições de cada um desses órgãos na promoção, defesa e controle social dos direitos da população infanto-juvenil.

Diz o Estatuto que estas ações devem ser articuladas entre os integrantes do sistema de garantia de direitos; “na verdade, não se pode conceber o eixo de defesa sem a garantia tanto do enfrentamento da violação quanto da responsabilização dos agentes, e isso só pode se dar se os órgãos atuarem em relativa harmonia”. (PORTO,1999:123)

O que se observa é que a mudança de paradigma favoreceu a implementação de um Sistema de Garantia de Direitos, destacando os papéis dos novos atores sociais que se colocam a partir do Estatuto numa interação dinâmica e articulada entre o poder público e a sociedade civil, destacando-se, especialmente no eixo da defesa e responsabilização, uma intervenção concreta no combate a qualquer tipo de violência/violação de direitos.

3.3. A Implementação dos Procedimentos de Defesa e Responsabilização pelos Órgãos Governamentais de Maceió.

Para examinarmos os instrumentos e mecanismos de defesa implementados no combate à violência/violação dos direitos das crianças e adolescentes no município de Maceió, buscamos realizar uma pesquisa junto aos órgãos governamentais que compõem o eixo de defesa do Sistema de Garantia dos Direitos, analisando os diferentes procedimentos de proteção das vítimas e os procedimentos de responsabilização dos agressores, implementados pelos referidos órgãos a partir da notificação dos casos de violência.

O Universo desta pesquisa está composto por órgãos de defesa governamentais que têm atuação junto a problemática da violência/violação dos direitos, em Maceió. São estes: os Conselhos Tutelares⁸⁹ das regiões administrativas (RA I e II, RA III e V, Ra IV e VI); Justiça da Infância e da Juventude (2ª vara da Infância e da Juventude); Ministério Público Estadual (Promotoria de Proteção à Infância); Delegacia de Crimes contra a Criança e o Adolescente; Delegacia da Criança e do Adolescente; OAB-AL/Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Centro de Defesa Zumbi dos Palmares.

O instrumento de coleta de dados usado na pesquisa foi o questionário junto aos órgãos acima citados. Com base nas observações feitas e nos dados colhidos no levantamento preliminar das demandas institucionais dos casos de violência contra crianças e adolescentes⁹⁰ e nos objetivos propostos nesta pesquisa, privilegiamos a análise das seguintes questões:

⁸⁹ Em Maceió, existem três Conselhos Tutelares que funcionam num mesmo local. A circunscrição foi definida em Lei Municipal, por Regiões Administrativas. Colocamos nos anexos o Abairramento por Regiões Administrativas.

⁹⁰ Apresentado no 2º capítulo, no item 2.4. Caracterização da problemática da violência contra crianças em Maceió..

I – A infra-estrutura e as condições disponíveis para o atendimento (recursos humanos e materiais), enfocando os dispositivos que enquadram as ações e decisões dos órgãos;

II – Os procedimentos executados nos casos de violência contra crianças, especificamente com relação: à investigação da violência/crime; às primeiras providências tomadas após a denúncia dos casos; à proteção às crianças e adolescentes vítimas, e aos tipos de encaminhamentos realizados para a responsabilização do agressor;

III – A resolução dos casos de violência contra crianças e adolescentes, situando o que aconteceu com as vítimas e com os agressores, identificando os aspectos facilitadores e os entraves na resolução destes casos.

Segundo as informações obtidas quanto aos dispositivos e/ou normas que enquadram as ações dos órgãos de defesa, foi possível verificar que o ECA e o Código Penal Brasileiro são as leis que embasam as ações no campo da proteção e responsabilização, punição dos agressores, respectivamente. As instituições consideradas portas de entrada de notificação da queixa (Conselho Tutelar, Delegacia e Justiça da Infância e Adolescência), apesar de terem funções e atribuições diferenciadas em nível da intervenção, tem como ponto comum a utilização dos dispositivos do ECA e do Código penal. (Ver Quadro 1).

QUADRO 1**DISPOSITIVOS E/OU NORMAS QUE ENQUADRAM AS DECISÕES E AÇÕES DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DOS DIREITOS**

ÓRGÃOS DE DEFESA	DISPOSITIVOS				QUAL?
	L/D	PORT.	O.S	S/I	
Conselho Tutelar RA I e II	X				Lei 8.069/90 – ECA
Conselho Tutelar RA III e IV	X	X	X		ECA
Conselho Tutelar RA IV e VI	X				ECA
Ministério Público Estadual, Promotoria de Proteção à Infância	X				ECA. Código Penal Brasileiro, Código Civil, Leis extravagantes.
Delegacia da Criança e do Adolescente	X				ECA
Delegacia de Crimes contra a Criança	X				ECA e Código Penal Brasileiro
OAB-AL/Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	X		X		Constituição Federal, ECA, Matéria de Trabalho da Comissão de Defesa.
Justiça da Infância e da Juventude	X				ECA
Centro de Defesa	X				ECA, LOAS, Código Civil e Código Penal Brasileiro

L/D – Leis e Decretos; **Port.** – Portarias; **O.S** – Ordens de Serviço; **S/I** – Sem Informação

É importante destacar que a utilização dos dispositivos do Código Penal Brasileiro, principalmente por parte das Delegacias de Polícia, instituições centradas na sanção legal/punição do crime, contribui para a difusão de uma concepção jurídico-policia repressiva e punitiva que pode restringir as ações de defesa dos direitos à punição do agressor, em detrimento da necessidade de auxílio, orientação e tratamento, tanto para a vítima como para o agressor.

Com relação à intervenção realizada pelos órgãos no tocante aos casos de violência contra crianças e adolescentes, é possível identificar a utilização de procedimentos de investigação da violência/crime por todos os órgãos pesquisados. Especificamente a investigação se refere aos seguintes procedimentos: depoimentos das vítimas, parentes, vizinhos e pessoas que tenham conhecimento do fato ocorrido, visitas domiciliares, conforme o Quadro 2.

QUADRO 2**PROCEDIMENTOS DE INVESTIGAÇÃO DA VIOLÊNCIA/CRIME CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

ÓRGÃOS DE DEFESA	RESPOSTA		QUAL
	SIM	NÃO	
Conselho Tutelar RA I e II	X		Ouve depoimentos de vizinhos e parentes.
Conselho Tutelar RA III e V	X		Vai ao local onde ocorreu a denúncia.
Conselho Tutelar RA IV e VI	X		Ouve depoimentos da criança vítima e familiares.
Ministério Público Estadual, Promotoria de Proteção à Infância	X		Colhe depoimentos das pessoas envolvidas e oficia a delegacia competente.
Delegacia da Criança e do Adolescente	X		Toma depoimentos das vítimas
Delegacia de Crimes Contra à Criança	X		Interrogatórios às pessoas que porventura tenham tomado conhecimento do fato.
OAB-AL/Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	X		Dependendo do caso, comunica-se com o Conselho Tutelar ou com as Delegacias onde acompanha o inquérito policial.
Justiça da Infância e da Juventude	X		Ouve depoimentos, faz relatório do caso, visita domiciliar e encaminha ao Juiz.
Centro de Defesa	X		Ouve depoimentos das vítimas e testemunhas.

Nesse campo de análise, vale ressaltar a importância das denúncias e da investigação, no sentido de vencer a barreira do silêncio que muitas vezes dificulta a revelação do caso de violência, especialmente quando se trata de violência familiar.

Todavia, cumpre aos órgãos de defesa vincular a investigação dos casos denunciados à análise do problema da violência em sua complexidade, especificidade e particularidade dos casos, esclarecendo as dúvidas presentes na compreensão desse fenômeno e realizando, ao mesmo tempo, um acompanhamento e controle sistemáticos dos casos até se chegar a uma resolução. Dessa maneira, a investigação deve ser entendida como instrumento e mecanismo de

garantia e defesa dos direitos, e não apenas um procedimento restrito à apuração das denúncias e da materialidade do crime.

No que diz respeito à proteção das crianças vítimas de violência, observa-se que todos os órgãos de defesa comumente aplicam as medidas previstas no Art. 101 do ECA, especialmente as que se referem aos incisos I, II, IV, V e VII. Observa-se também que os procedimentos de proteção envolvem encaminhamentos ao Conselho Tutelar por parte das Delegacias, aconselhamento dos pais, bem como os encaminhamentos a programas de atendimento, como creche e abrigo. (Conforme o Quadro 3).

QUADRO 3

PROCEDIMENTOS EXECUTADOS NA PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA

ÓRGÃOS DE DEFESA	QUAL?
Conselho Tutelar RA I e II	Medidas de Proteção (incisos II, IV e VII) Aconselhamento dos Pais.
Conselho Tutelar RA III e V	Medidas de Proteção; afastamento da moradia e chamar os responsáveis; ver as condições de retorno da criança à família.
Conselho Tutelar RA IV e VI	Medidas de Proteção (incisos II, IV V e VII).
Ministério Público Estadual, Promotoria de Proteção à Infância	Medidas de Proteção (incisos I, III, V, VI e VII). Regularização de Registro Civil.
Delegacia da Criança e do Adolescente	Encaminhamento ao Conselho Tutelar.
Delegacia de Crimes Contra a Criança	Caso o crime tenha sido praticado pelos pais é obrigação desta Delegacia encaminhar o menor à instituição de Proteção.
OAB-AL/Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Em caso de ameaça de morte, solicitar à Secretaria de Justiça, retaguarda e proteção à criança vítima.
Justiça da Infância e da Juventude	Encaminha p/ o abrigo e creche.
Centro de Defesa	Encaminhamento ao Conselho Tutelar com recomendação às Medidas de Proteção.

Sobre este aspecto relacionado aos procedimentos de proteção, verificou-se que alguns órgãos de defesa adotam uma prática de conciliação, tentando firmar um acordo com o agressor, para que não mais pratique a violência, ameaçando prendê-lo se houver reincidência. Considerando a gravidade do caso, se a agressão for leve ou moderada, utiliza-se o aconselhamento, viabilizando o retorno da criança para a família. Se o caso for considerado grave, são feitos os encaminhamentos para as delegacias de polícia, ou em último caso, para o Ministério Público, chegando até a adotar como medida cautelar o afastamento do agressor da moradia comum. Contudo, alertamos que a intervenção profissional em casos de violência contra crianças, especialmente aqueles que envolvem maus-tratos intrafamiliares deve pautar-se numa avaliação criteriosa da gravidade do caso, fundamentada em laudos periciais e parecer de vários profissionais (médicos, assistentes sociais, psicólogos) e conseqüente probabilidade de risco para as crianças existentes no lar. Segundo Azevedo e Guerra (1998:71), a identificação do fenômeno deve ser feita numa abordagem sumária (em casos de emergência) e aprofundada, através do diagnóstico multiprofissional. Lembra-se que esse diagnóstico deve ser planejado por profissionais capacitados – médicos, assistentes sociais, psicólogos – devendo ser específico para cada caso concreto, embora envolva algumas estratégias ⁹¹genéricas.

Quanto aos tipos de encaminhamentos realizados pelos órgãos de defesa, verificou-se especificamente: encaminhamentos para órgãos públicos como Instituto Médico Legal (IML), Delegacias de Polícia, Unidades de Emergência e para as Organizações Não-Governamentais. Na requisição de serviços destacam-se: serviços de saúde, assistência social, segurança e os serviços de atendimento psicológico. (ver Quadro 4)

Sobre a questão, Rosário (2000:16) defende que a eficácia do atendimento de proteção a crianças e adolescentes vítimas de violência está relacionada à necessidade de políticas permanentes, de caráter público e em rede articulada de serviços.

Particularmente, no município de Maceió, as políticas de proteção especial encontram-se ameaçadas pela inexistência de programas de atendimento às crianças vítimas de maus-tratos (tipo casa de passagem ou lar substituto), pelo mau funcionamento da rede de atenção dada à fragmentação e fragilidade das entidades de atendimento, bem como pela

⁹¹ Esse planejamento deve envolver providências de Identificação do caso, medidas de atendimento e providências de

escassez de recursos nas áreas de saúde, assistência social e lazer. As dificuldades observadas configuram limites às ações de proteção das crianças vítimas e por parte dos órgãos de defesa que compõem o Sistema de Garantia de Direitos.

QUADRO 4**ENCAMINHAMENTOS REALIZADOS ÀS CRIANÇAS-VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA**

ÓRGÃOS DE DEFESA	TIPOS DE ENCAMINHAMENTO			ACOMPANHAMENTO E CONTROLE		COMO?
	ÓRGÃOS	SERVIÇOS	OUTROS	SIM	NÃO	
Conselho Tutelar RA I e II	IML; UE; MP; Delegacia de Crimes Contra à Criança.	Serviços de Saúde.	Entidades de Atendimento.		X	
Conselho Tutelar RA III e V	Delegacia da Criança e Delegacia dos Crimes Contra a Criança.	Postos e Saúde, Escola.	-	X		Através de contatos telefônicos.
Conselho Tutelar RA IV e VI	IML; Delegacia de Crimes Contra a Criança.	Segurança e Saúde	-	X		Acompanhamento temporário (2 a 3 meses).
Ministério Público Estadual, Promotoria de Proteção à Infância	Centro de Apoio às Vítimas de Crime (CAV).	Serviços Psicológicos.	-	X		Envio de Relatórios ao Juiz, Estudos de Caso e através de Processos de Execução.
Delegacia da Criança e do Adolescente	Conselho Tutelar da Justiça da Infância; UE.	Exames Médicos	-	X		Laudo encaminhado à Delegacia onde ocorreu o fato.

ÓRGÃOS DE DEFESA	TIPOS DE ENCAMINHAMENTO			ACOMPANHAMENTO E CONTROLE		COMO?
	ÓRGÃOS	SERVIÇOS	OUTROS	SIM	NÃO	
Delegacia de Crimes Contra a Criança	Conselho Tutelar; IML.	Exames corpo delito; Conj. Carnal; Agressão Física; Atent. Viol. ao Pudor.	Polícia Criminalística para exame do local do crime.	X		Indo ao local.
OAB-AL/Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Conselho Tutelar; Delegacia da Criança; MP; Casas de Abrigo.	Proteção à Vítima, Auxílio Maternal, Atend. Médico e Psicológico.	-	X		Quando o caso é grave acompanha-se o inquérito policial.
Justiça da Infância e da Juventude	Creche Adoção e ONG'S.	Certidão de Nascimento, intimação.	-	X		Através do processo.
Centro de Defesa	Conselho Tutelar, Delegacias.	Saúde, Educação e Assistência Social.	-	X		Através do acompanhamento do processo na justiça e acompanhamento à família.

UE – Unidade de Emergência

MP – Ministério Público

No campo da responsabilização dos agressores, constatamos que os procedimentos executados pelos órgãos de defesa dos direitos referem-se à aplicação de Medidas pertinentes aos pais ou responsáveis previstas no Art.129 do ECA, aos encaminhamentos aos órgãos da Justiça e às Delegacias, por parte dos Conselhos Tutelares, às recomendações de tratamento psicológico por parte do centro de defesa. (Ver Quadro 5)

QUADRO 5

PROCEDIMENTOS EXECUTADOS NA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGRESSORES

ÓRGÃOS DE DEFESA	QUAL?
Conselho Tutelar RA I e II	Advertência; Termo de Responsabilidade e Representação ao Ministério Público.
Conselho Tutelar RA III e V	Advertência; Termo de Responsabilidade; Encaminhamento à Delegacia onde ocorreu o fato.
Conselho Tutelar RA IV e VI	Elaboração do Relatório do Caso, Encaminhamento a Órgãos competentes, como: Ministério Público, Delegacias, Defensoria Pública.
Ministério Público Estadual/ Promotoria de Proteção à Infância	Aplicação das Medidas Pertinentes aos Pais e Responsáveis (Art. 129 do ECA) – Incisos de I à VII; do Inciso VIII à X: encaminha à 2ª Vara da Infância.
Delegacia de Crimes Contra a Criança	Sem informação.
Delegacia da Criança e do Adolescente	Localização e identificação do agressor; Termo circunstancial do ocorrido e encaminhamento à Delegacia de Crime Contra à Criança.
OAB-AL/Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Comunicação imediata com a Secretaria de Defesa Social p/ instauração do inquérito policial ou prisão do agressor.
Centro de Defesa	Encaminhamento à Delegacia e Justiça para apuração do fato. Recomendação de tratamento psicológico para o agressor.

Entre os tipos de encaminhamentos realizados pelos órgãos de defesa, no caso da responsabilização do agressor, foram identificados: encaminhamentos à Delegacia de Crimes Contra a Criança e Delegacia da Mulher, por parte dos Conselhos Tutelares, OAB-AL e Centro de Defesa, encaminhamento à Vara Criminal pela Justiça da Infância e da Juventude e encaminhamento para Secretaria de Saúde, que é feito pelo Ministério Público Estadual. Entre os serviços requisitados pelos referidos órgãos destacam-se exames de corpo delito, acompanhamento e avaliação psiquiátrica e demais serviços do sistema de segurança pública. (Ver Quadro 6)

Ressalte-se que a porta de entrada de notificação da queixa mais acessível à população maceioense são os Conselhos Tutelares, já que a maior demanda⁹² dos casos notificados no 1º semestre de 2002 foi nessa instituição. Logo, é imprescindível que os encaminhamentos deste Conselhos à Justiça e à Polícia sejam feitos com base numa interação dinâmica e articulada, através da padronização de procedimentos, facilitando dessa forma a resolução dos casos de violência.

Nas informações relacionadas a resolução dos casos, procuramos identificar o que aconteceu com as pessoas envolvidas nas situações de violência, focalizando a vítima e o agressor. Com relação à vítima, observou-se que os órgãos de defesa, especialmente os Conselhos Tutelares, Ministério Público e Justiça da Infância têm atuado no sentido de avaliar a possibilidade de permanência da criança no ambiente familiar, procedendo — no caso de não retorno para a família — os encaminhamentos para casa de outros parentes (família substituta). Contudo, observou-se que, em alguns casos, a vítima voltou para o convívio familiar recebendo um acompanhamento psicológico em caráter temporário.

Com relação aos agressores, identificou-se na pesquisa que, dos Conselhos Tutelares, estes são encaminhados para várias delegacias ou para Vara Criminal da Justiça Comum. Em alguns casos, estes foram punidos na forma de prestação de serviços à comunidade. Na delegacia especializada em crimes contra crianças, é lavrado o termo circunstancial do ocorrido(TCO) e os acusados são encaminhados à justiça. Em alguns casos, é aberto inquérito policial e o processo é encaminhado à justiça, para aplicação da pena cabível, conforme o Quadro 7.

⁹² Vide demanda institucional dos casos de violência no item 2.4. Caracterização da violência em Maceió.

QUADRO 6

ENCAMINHAMENTOS REALIZADOS NO CASO DO AGRESSOR

ÓRGÃOS DE DEFESA	TIPOS DE ENCAMINHAMENTO			COMO ENCAMINHA		
	ÓRGÃOS	SERVIÇOS	OUTROS	OF	E.O	S/I
Conselho Tutelar RA I e II	Delegacia de Crimes Contra Criança e Delegacia da Mulher.	-	-	X		
Conselho Tutelar RA III e V	Delegacia onde ocorreu o fato.	-	-	X		
Conselho Tutelar RA IV e VI	Delegacia da Mulher e Delegacia de Crimes Contra à Criança.	Hospital Portugal Ramalho (Programa de Apoio ao Alcoolista).	-	X		
Ministério Público Estadual, Promotoria de Proteção à Infância	Secretaria de Saúde; Posto de Saúde.	Serviços de Avaliação Psiquiátrica.	-		X	
Delegacia da Criança e do Adolescente	Delegacia de Crimes Contra a Criança.	Se tiver machucado: requisição de exame de corpo delito.	-	X	X	
Delegacia de Crime Contra a Criança e o Adolescente	Em caso de flagrante, encaminha ao presídio com aut. da justiça.	Exame de corpo delito para constatar se houve agressão.	-	X		
OAB-AL/Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Delegacias C.R.M (Ato Infracional).	Acompanhamento psicológico.	Assistência social			
Justiça da Infância e da Juventude	Justiça (Vara Criminal).	-	Medidas pertinentes aos pais e/ou responsáveis			X
Centro de Defesa	Delegacia de Crimes Contra a Criança.	Serviços de Segurança	-	X		

O. F – Oficialmente; **E.O**- Extra-Oficialmente; **S/I**- Sem Informação

Segundo as informações colhidas na Delegacia de Crimes Contra a Criança e o Adolescente, no período de janeiro a junho de 2002, foram instaurados 36(tinta e seis) inquéritos policiais para os diferentes tipos de crime praticados contra crianças e adolescentes, entre os quais: atentado violento ao pudor, homicídio, tentativa de homicídio, prostituição e exploração sexual, lesão corporal grave, entre outros. Desses 36(trinta e seis) inquéritos, 12 (doze) foram concluídos e encaminhados à Justiça, onde ainda estão em andamento. É importante enfatizar que nesta delegacia não constam informações quanto a decisão judicial, pois, segundo informações obtidas nesta instituição, os processos que são encaminhados à justiça não retornam para a delegacia. Os outros 24 (vinte e quatro) inquéritos policiais ainda estão sendo investigados nesta delegacia para serem encaminhados à Justiça.

Com base nessas informações, é possível afirmar que os casos de violência contra crianças se perdem nos meandros legais, processuais, burocráticos, principalmente no âmbito da responsabilização dos agressores, pois os órgãos, especialmente as delegacias, não seguem estratégias genéricas.⁹³ Principalmente no âmbito da responsabilização, o que ocorre é a desarticulação entre a Polícia e a Justiça.

Como podemos observar, no Quadro 7, a intervenção dos órgãos na proteção e defesa dos direitos (Conselhos Tutelares, Ministério Público e Justiça da Infância) esteve pautada pela aplicação de medidas protetivas, conforme o ECA. No entanto, é importante destacar que as situações de violência contra crianças e adolescentes exigem procedimentos e ações concretas, dimensionadas por objetivos claros e definidos conforme a complexidade de cada caso.

Faz-se necessário evidenciar que os objetivos do atendimento no âmbito da proteção e defesa da criança vítima de violência, visando à eficácia e à resolução dos casos, devem estar voltados ao acesso aos direitos, à redução dos danos provocados pela situação de violência, à mudança das condições que facilitaram a prática de violência na família e a prevenção à reincidência, além da adoção de medidas de proteção, previstas no Art.101 do ECA.

⁹³ As estratégias genéricas segundo Azevedo e Guerra (1998), são etapas a serem seguidas na intervenção profissional nos casos de violência doméstica contra crianças. São elas: notificação; proteção/acompnhamento; tratamento/responsabilização.

QUADRO 7**RESOLUÇÃO DOS CASOS DE VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE**

ÓRGÃOS DE DEFESA	PESSOAS ENVOLVIDAS	
	VÍTIMA	AGRESSOR
Conselho Tutelar RA I e II	Afastada do ambiente, passando a viver com outros parentes.	Encaminhamento à Vara Criminal da Justiça Comum.
Conselho Tutelar RA III e V	Acompanhamento psicológico, família substituta ou entidade de abrigo.	Alguns são presos.
Conselho Tutelar RA IV e VI	Família substituta. Na maioria das vezes permanece no lar abusivo.	Os pais e/ou responsáveis foram punidos na forma de Prestação de Serviços à Comunidade ou encaminhamento à prisão.
Ministério Público Estadual, Promotoria de Proteção à Infância	Encaminhada p/ casa de outros parentes. Afastamento do lar (Guarda, Tutela e Adoção).	Sofre as penalidades do Código Penal Brasileiro.
Delegacia da Criança e do Adolescente	Os casos encaminhados para outros órgãos não retornam a esta Delegacia.	Os casos encaminhados para outros órgãos não retornam a esta Delegacia.
Delegacia de Crimes contra a Criança e o Adolescente	Os casos encaminhados à Justiça não retornam para esta Delegacia.	Encaminhado à Justiça através do Termo circunstancial ocorrido (TCO) ou dos inquéritos policiais; alguns casos estão pendentes, aguardando decisão judicial. Alguns foram solicitados a comparecer à Delegacia para prestar depoimento.
OAB-AL/Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Instituição de Abrigo, afastamento do lar p/ serem acompanhadas.	Retirado do meio familiar, passando por um processo de reabilitação. Em caso de homicídio, os culpados são reunidos na forma da lei.
Justiça da Infância e da Juventude	Havendo conciliação, a criança retorna p/ a família, caso contrário é encaminhada p/ família substituta ou instituição de abrigo.	Sem informação.
Centro de Defesa	Continuam como antes do fato ser notificado.	Na maioria das vezes fica impune. Raras condenações.

Outra questão analisada durante a pesquisa refere-se aos aspectos que entram e facilitam a resolução dos casos de violência contra crianças e adolescentes pelos órgãos do eixo de defesa de direitos.

No campo da proteção às vítimas, os principais entraves apontados pelos órgãos de defesa foram: a falta de recursos humanos e materiais, o não cumprimento do ECA, a falta de retaguarda no atendimento às crianças e adolescentes encaminhados pelo Conselho, a ineficiência do sistema de segurança pública, a dificuldade no acesso à Justiça e às varas de família, e o silêncio que encobre os casos de violência, a falta de entidades com programas de atendimento definidos de acordo com o Estatuto e a ineficácia da política de atendimento à criança no âmbito municipal. Como aspectos facilitadores destacam-se: o compromisso de alguns profissionais, o crédito no cumprimento do ECA, a ajuda das delegacias. (ver Quadro 8)

No que se refere à responsabilização dos agressores, os órgãos de defesa evidenciaram os seguintes entraves: a falta de recursos humanos e materiais, a demora na entrega dos laudos periciais e dos exames de corpo delito por parte do IML e a dificuldade de localização das testemunhas. Entre os pontos facilitadores, que foram percebidos na resolução dos casos de violência contra crianças, destacaram-se: a boa vontade dos funcionários da delegacia, a força da lei, a mídia e o trabalho realizado pelas ONG's e a busca de articulação entre os órgãos do sistema de garantia de direitos.

QUADRO 8**OS ASPECTOS QUE ENTRAVAM E FACILITAM A RESOLUÇÃO DOS CASOS**

ÓRGÃOS DE DEFESA	RESOLUÇÃO DOS CASOS	
	ENTRAVES	FACILITADORES
Conselho Tutelar RA I e II	Ineficiência do Sistema de Segurança; falta de cumprimento do Estatuto; dificuldade de acesso à Justiça e as Varas de Família.	O compromisso de alguns profissionais. Acreditar no cumprimento do ECA.
Conselho Tutelar RA III e V	Falta de Recursos Materiais; o segredo na revelação dos casos e a falta de denúncia.	A ajuda das Delegacias.
Conselho Tutelar RA IV e VI	Falta de segurança p/ as vítimas e testemunhas. Falta de retaguarda p/ o atendimento.	Nenhum.
Ministério Público Estadual, Promotoria de Proteção à Infância	Indefinição e falta de programas de atendimento. Ineficácia da Política Municipal de Atendimento à Criança/adolescente.	O compromisso de alguns profissionais a pressão e a força da Lei.
Delegacia da Criança e do Adolescente	A demora nos resultados dos laudos periciais e exames de corpo de delito. Falta de equipamento.	A boa vontade dos funcionários da Delegacia.
Delegacia dos Crimes Contra à Criança e o Adolescente.	A escassez de pessoal; a falta de equipamentos e estrutura física para o atendimento. A dificuldade de localização dos endereços das testemunhas.	Nenhum.
OAB-AL/Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	A dificuldade de elucidação dos crimes.	A mídia e as ONG'S.
Justiça da Infância e da Juventude	Dificuldade de encaminhamento p/ programas de atendimento; a falta de retaguarda.	As ONG'S
Centro de Defesa	Dificuldade de acesso à Justiça; ausência de controle externo; o precário funcionamento do Sistema de Segurança.	A articulação entre os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

As dimensões evidenciadas pelos dados coletados nesta pesquisa, realizada em nível do município de Maceió, apontam para algumas questões que merecem ser analisadas. Primeiro, os órgãos de defesa de Maceió, ainda que utilizem o ECA como instrumento legal em sua intervenção nas situações de violência contra crianças e adolescentes, realizam apenas um atendimento emergencial, sem seguir um planejamento definido no sentido da notificação, acompanhamento e controle dos casos, conforme as etapas e estratégias apontadas na trajetória de intervenção nos casos de violência contra crianças, citadas anteriormente.

Além disso, constitui-se num importante entrave, no âmbito da política de atendimento à criança no município de Maceió, particularmente, a falta de uma rede articulada de programas e serviços de apoio aos Conselhos Tutelares e Justiça da Infância e Juventude, bem como a inexistência de um Centro⁹⁴ de Referência Multiprofissional para o atendimento e acompanhamento dos casos de crianças vítimas de violência, especialmente dos casos de violência doméstica. A grande dificuldade apontada pelos órgãos de defesa é a falta de uma retaguarda para o atendimento às crianças vítimas.

Percebeu-se também que a articulação entre os órgãos de defesa é insuficiente, em relação à eficácia e à resolução dos casos. Trata-se de uma desinformação generalizada: de instituições entre si sobre suas competências e os serviços ofertados, da população sobre os serviços, de profissionais sobre a problemática e/ou sobre a legislação. Trata-se de uma rede com dificuldade na transmissão de informações.

Com base nos dados desta pesquisa, observou-se a multiplicidade de ações por parte dos órgãos de defesa mediante os vários tipos de encaminhamentos apresentados e a dificuldade em termos da articulação entre eles. A existência de múltiplas e diferenciadas “portas de entrada”, fazendo a notificação dos casos, sem uma clara definição de funções, vem causando confusão, revitimização, repetição de ações, perda de tempo e desperdício de recursos materiais e humanos.

Por sua vez, a confusão de papéis e a desarticulação entre os órgãos trazem conseqüências em relação à resolução dos casos de violência, especificamente no tocante à

⁹⁴ Lembramos que, em nível de Estado, existe o Centro de Apoio às vítimas de Crime (CAV), vinculado à Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania, que atende a todos os tipos de crime e não apenas os crimes praticados contra a criança e o adolescente.

punição do agressor, o que, por sua vez, compromete a efetividade do Sistema de Garantia de direitos, especialmente no que tange ao eixo de defesa. Podem ser considerados facilitadores: a ação do Conselho Tutelar e da Delegacia da Criança, ao procederem à notificação e ao encaminhamento ao órgão competente que, nesse caso, é a Delegacia de crimes contra a criança. No entanto, no tocante a responsabilização, os dados desta pesquisa evidenciam a dificuldade dos órgãos em precisar como os casos foram resolvidos, pois a desinformação é generalizada. Não é possível saber se houve ou não a sanção legal pelo crime cometido. Os inquéritos concluídos na polícia foram encaminhados à Justiça, no entanto, não temos informações se estes processos foram julgados e qual foi a decisão da Justiça. Um dos grandes entraves à resolução dos casos consiste na desarticulação entre a Polícia e a Justiça.

Em síntese, a análise dos procedimentos executados pelos órgãos do eixo de defesa, no tocante à proteção das vítimas e responsabilização os agressores, indica a necessidade de ultrapassar os limites relativos aos procedimentos reduzidos ao afastamento da vítima e superar as deficiências de articulação entre os órgãos de defesa, no sentido da impunidade dos agressores.

Vale enfatizar, as dificuldades apontadas e analisadas refletem os limites de caráter estrutural e conjuntural no âmbito das políticas de proteção especial executadas no município, referentes à inexistência de programas de atendimento às crianças vítimas de maus-tratos (tipo casa de passagem ou lar substituto), ao mau funcionamento da rede de atenção dada à fragmentação e fragilidade das entidades de atendimento, e à escassez de recursos nas áreas de saúde, assistência social e lazer.

Neste sentido, particularmente em Maceió impõe-se a necessidade de um novo posicionamento desses órgãos e um reordenamento de suas funções, bem como a implementação de alguns instrumentos e mecanismos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, visando ao aperfeiçoamento do Sistema de Garantia dos Direitos.

Com base nestas reflexões, que estão sujeitas a críticas, esperamos contribuir de alguma forma, levando subsídios aos atores responsáveis pela defesa dos direitos para levantar pistas, possíveis intervenções e estratégias de ação, suscitando o debate em torno da efetivação da Proteção Integral, enquanto pressuposto essencial ao enfrentamento da problemática da violência contra crianças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a temática da infância e adolescência vítima de violência e as dimensões da defesa dos direitos impostos à população infanto-juvenil como matéria de ordem pública, tomando como referência a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, vimos que a violência, especialmente a violência doméstica contra crianças e adolescentes, coloca-se no contraponto à doutrina da proteção integral e deve ser entendida como uma das expressões da questão social nas sociedades marcadas pela desigualdade e má distribuição de renda.

Em face das atuais mudanças, observadas na relação Estado/ Sociedade, conclui-se que a desresponsabilização do Estado, a desconstrução de valores éticos e dos direitos humanos, configura a marca da violência, no sentido de uma violência estrutural, nos contornos da exclusão social e fragmentação do homem.

Seguindo esse eixo de análise, vimos que a origem e consolidação dos direitos humanos refere-se às diferentes concepções do Estado moderno, traduzidas pelos determinantes históricos das mudanças sócio-econômicas e políticas. Com efeito, na análise do surgimento e evolução dos direitos humanos evidencia-se, “que os direitos do homem são direitos históricos que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem.” Portanto, os direitos humanos, enquanto direitos históricos, são mutáveis e suscetíveis de transformação.

Desse modo, a conquista dos direitos humanos revela-se como um momento marcante no contexto das relações Estado/sociedade, pois através das normas constitucionais regulamenta-se as regras de sociabilidade, remediando os efeitos do desequilíbrio e das desigualdades sociais, na defesa da ordem pública e na realização da justiça social.

Na particularidade sócio-histórica do Estado brasileiro, vimos que a proteção social à infância e adolescência se desenvolve a partir de um processo lento e gradual de avanços e conquistas no alcance dos direitos das crianças e adolescentes.

Como foi possível observar, nas primeiras décadas do século XX, a constituição da assistência pública à infância no Brasil é marcada pela ação estatal de controle e repressão e a própria vinculação da assistência às instituições jurídico-policiais. Com efeito, a aliança da justiça com a assistência aparece como núcleo central da intervenção do Estado na questão social da infância desvalida, tendo em vista o controle dos males sociais e das desigualdades geradas no processo de produção da vida material e social.

No campo do atendimento à criança e ao adolescente a ação do Estado reflete o clientelismo e autoritarismo nos moldes da proteção social, pautado no binômio justiça-assistência, priorizando a educação/regeneração/reabilitação como novas formas de intervenção, sem, contudo, fugir ao caráter repressivo.

Desse modo, os dois eixos determinantes — assistência e repressão — imprimem as características da política de atendimento às crianças e adolescentes, no período que vai de 1930 à 1964, com base no aparato legal, conferindo amplos poderes às autoridades judiciárias, qualificando a intervenção estatal enquanto modelo correccional-repressivo reservado à criança pobre, estigmatizado pela figura do menor- abandonado, delinqüente e perigoso.

No período de institucionalização da ditadura militar, vimos que o modelo de proteção social à infância e adolescência em circunstâncias especialmente difíceis e a intervenção do Estado foram presididos por dois diplomas legais da maior importância: a Lei 4.513/64, que estabelecia a Política Nacional de Bem-Estar do Menor e a Lei 6.697/79 (Código de Menores) que tratava da proteção e vigilância aos menores em situação irregular.

Nessa perspectiva, a visão do ‘menor’ como ameaça social cede lugar à da criança carente e abandonada. Com efeito, o perfil das políticas de atendimento ao menor é pautado pelo enfoque assistencialista, na medida em que as iniciativas do Estado passam a substituir o enfoque correccional-repressivo por uma perspectiva corretiva, seguindo objetivos de natureza protecionista privilegiando a assistência psico-pedagógica aos menores considerados carentes e delinqüentes.

Depreende-se que o aparato legal e a política de atendimento à infância e juventude brasileira, no período autoritário do regime militar, configuram a proteção burocrática e assistencial à infância e juventude brasileira, traduzida no caráter conservador e anti-democrático da intervenção estatal, através da qual se materializou o controle e resguardo da sociedade sobre os ditos “menores”. Por sua vez, o problema do menor tal como era caracterizada

a questão da infância e adolescência pobre, encontrava-se embasado por uma série de concepções estigmatizantes que justificavam a lógica do modelo de proteção social ancorado nos internatos, na necessidade de reintegração, na situação irregular e no caráter punitivo e correccional-repressivo.

No contexto de redemocratização do país, como vimos na análise da proteção social dos anos 80, registraram-se mudanças significativas na história da assistência à infância, ao tempo em que foi inaugurada a “era dos direitos”.

Foi nesse cenário que a questão da cidadania, dos direitos jurídicos, políticos e sociais transformou-se na tônica dos debates e ganhou corpo por meio da correlação de diversas forças sociais. No caso específico da criança e do adolescente, estes passaram a ser considerados cidadãos, portanto, sujeitos de direitos em oposição a objetos de tutela e proteção por parte do Estado.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, nos anos 90, em consonância com a doutrina de Proteção Integral, temos o fim das políticas de cunho repressivo e paternalista, na medida em que se estabelece uma política de atendimento aos direitos da Criança e do Adolescente. Conseqüentemente, com a transição da ditadura à democracia, o paradigma corretivo cedeu lugar ao paradigma educativo, de direitos para a criança e o adolescente.

O Estatuto estabelece uma Política específica, que procura garantir os direitos de crianças e adolescentes, quando eles têm esses direitos ameaçados e violados, em qualquer campo das Políticas Públicas; uma política de atendimento às necessidades básicas, garantidas enquanto direitos.

A Política de Atendimento estabelecida pelo Art.86 do Estatuto da Criança e do Adolescente definiu-se como “um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios” .

Constituem diretrizes fundamentais da Política de Atendimento: a municipalização; a criação dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas (estadual, municipal e federal); criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; manutenção dos Fundos Nacionais, Estaduais e Municipais vinculados aos respectivos Conselhos de Direitos; integração dos órgãos judiciários, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social; mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

No entanto, ao tempo em que os direitos são proclamados e conquistados, no Brasil, revela-se um quadro extremamente agravante da violência contra crianças, que assume contornos específicos na realidade local, traduzidos na situação de vulnerabilidade e desproteção social que vivem as crianças e adolescentes no município de Maceió. Nos dados desta pesquisa, revelaram-se índices alarmantes de violência, exploração sexual, maus-tratos intrafamiliares, abandono, negligência, trabalho infantil, em flagrante contraposição aos direitos de Liberdade, Respeito, dignidade e aos direitos de convivência familiar e comunitária.

Portanto, a problemática da violência assim caracterizada, no contexto local, remete ao debate mais amplo da cidadania e da questão dos direitos das crianças e adolescentes, no sentido da efetivação da Política de proteção integral, o que nos faz considerar algumas contradições.

Em face da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente concomitantemente às mudanças no padrão de proteção social, temos uma ampliação dos direitos da população infanto-juvenil por parte do Estado, da família e da sociedade e, ao mesmo tempo, convivemos com a constante violação dos direitos individuais e coletivos adquiridos no ordenamento legal.

Assim, depreende-se que o novo paradigma da garantia dos direitos que se refere à condição de cidadania das crianças e adolescentes se inscreve na ordem dos limites da normativa jurídica e da política de atendimento, o que se evidencia, principalmente, na fragmentação das ações dos órgãos de defesa e a fragilidade dos seus procedimentos no campo da proteção especial às vítimas e responsabilização dos agressores.

No contexto local, as tendências apontadas nos dados desta pesquisa refletem algumas dificuldades com relação ao funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos, que se percebem, especialmente, na intervenção dos órgãos governamentais de Maceió no campo da defesa dos direitos das crianças e adolescentes vítimas de violência. São elas: a falta de uma rede articulada para resolução dos casos e das situações de violência contra a criança; a falta de definição global e particular, articulada, de competências e uma clara definição de papéis; a carência de uma padronização dos procedimentos técnicos e rotinas estabelecidas de referência; a inexistência de alguns serviços em nível municipal, como atendimento 24 horas, casa abrigo para as vítimas, instituições públicas para atendimento de dependentes químicos, varas especializadas em crimes contra crianças. Vale ressaltar que no município de Maceió não existe um Centro de referência multiprofissional para o atendimento especializado às Crianças e

adolescentes vítimas de violência e que atuem junto às delegacias, IML, Varas de Justiça, Promotorias. O único programa que funcionava com recursos do Governo Federal, o Programa Sentinela, não está funcionando no município de Maceió.

Assim, a gestão e o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos, encontram-se, atualmente, ameaçadas pelos limites de caráter estrutural e conjuntural devido às tendências de flexibilização e focalização das políticas públicas – conforme as exigências de ajustamento estrutural – impostas por uma política econômica de cunho neoliberal, e pela escassez de recursos nas áreas de saúde, assistência social, lazer, no âmbito municipal.

As citadas dificuldades trazem conseqüências na resolução dos casos de violência e, neste sentido, impõe-se a necessidade de um novo posicionamento desses órgãos e um reordenamento de suas funções, bem como a implementação de alguns instrumentos e mecanismos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes visando o aperfeiçoamento do Sistema de Garantia dos Direitos.

Desse modo, entendemos que os aspectos facilitadores na resolução dos casos de violência apontados nesta pesquisa junto aos órgãos de defesa se refletem enquanto tendências e perspectivas na efetivação da defesa dos direitos consignados pelo Estatuto e combate à violação de direitos.

A título de conclusão, mais reflexiva do que definitiva, podemos dizer que o reordenamento é uma exigência da lei e deve ser implementado com a maior brevidade possível. É o reordenamento que dará as condições essenciais ao bom funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos, na medida em que este obedece à lógica de avanço no movimento permanente da sociedade, onde todos, sem distinção, alcançam o respeito e a dignidade, rumo à justiça social.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo In: *Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, José E. Conselhos Tutelares: Sem Caminhos ou cem caminhos ? São Paulo: Veras Editora, 2000.

AZAMBUJA, Marina Regina Fay de. O Caminho percorrido pela criança-vítima In: *Violência Doméstica*. Brasília: UNICEF, 2000.

AZEVEDO, Maria Amélia & GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo (org.). *Crianças Vitimizadas: A Síndrome do Pequeno Poder*. São Paulo: Iglu, 1989.

_____. *Infância e Violência Doméstica: Fronteiras do Conhecimento*. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. *Com Licença, Vamos à luta. Violência Doméstica contra crianças e adolescentes*. Guia de Bolso. São Paulo: UNESCO, 1998.

BAIERL, Luiza Fátima. ALMENDRA, Carlos A. da Cunha. A Dinâmica Perversa do Medo e da Violência Urbana In: *Revista Serviço Social e Sociedade* N°70. Julho 2002. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

BEHRING, Elaine R. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 3. Brasília: CEAS/UNB, 2000.

BEZERRA, Jaerson Lucas. Assistencialismo e Política. In: *Os Impasses da Cidadania – Infância e Adolescência no Brasil*. Rio de Janeiro: IBASE., 1992.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Campus, 1992. Primeira Parte.

_____. *Estado, Governo, Sociedade*. Para uma teoria geral da política. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BUSSINGER, Vanda V. Fundamentos dos direitos humanos In: *Revista SSO e Sociedade*. N°53. São Paulo: Cortez editora, 1997.

CAMINHA, Renato M. A Violência e seus danos à criança e ao adolescente In: *Violência Doméstica*. Brasília: UNICEF, 2000.

CAMPOS, Pedro Humberto Farias. Algumas Reflexões Acerca da Violência Contra Crianças In: *Projeto Bem-Me-Quer / Fórum de Combate à Violência*. Brasília: Cadernos PROPEM – 1. Prática, 2000.

CARVALHO, Alba Maria Pinto. Políticas Sociais em tempo de crise-Para onde sopramos ventos contemporâneos? In *Infância e Adolescência em discussão*. Núcleo Cearense de estudos e pesquisas sobre a infância – NUCEPEC. Fortaleza: UFC/CBIA, 1994.

CARVALHO, Denise B.B. Políticas Setoriais e por Segmento -Criança e Adolescente In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 3. Brasília: CEAS/UNB, 2000.

CASTRO, Myriam M. Das Disposições Preliminares In: COSTA, Antônio C. (org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

CENDHEC. *Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a Proteção Integral*. Centro Dom Helder – Camara de Estudos e Ação Social. Recife: CENDEHEC, 1999.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. 12ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1999.

COSTA, Carlos Gomes. De Menor a Cidadão In: *Das Necessidades aos Direitos*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

CURY, Munir et alli. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. Comentários jurídicos e Sociais. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. A Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes e a Construção de Indicadores: A Crítica do Poder, da desigualdade e do imaginário. In: *Ser Social 2. Violência e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes*. Revista Semestral do programa de Pós-graduação em Política Social. Brasília: SER/UNB, 1998 (Nº 2).

_____. FALEIROS Eva Teresinha (coords.). *Circuito e Curtos-Circuitos: atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes*. CECRIA. Brasília: Veras Editora, 2001.

_____. *Repensando os Conceitos de Violência, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e de Adolescentes*. Brasília: Thesaurus, 2000.

FILHO, Rodrigo de Souza (Coord.). *Vidas em Risco: Assassinatos de crianças e adolescentes no Brasil*. Rio de Janeiro: MNMMR/IBASE/NEV-USP, 1991.

GUARA, Isa. *Necessidades e Direitos da Criança e do Adolescente*. Cadernos do Núcleo e Pesquisa Sobre a Criança e o Adolescente. PUC – SP, 1995.

GUERRA, Viviane. *A Violência de Pais contra Filhos: a tragédia revisitada*. São Paulo: Cortez, 1998.

GUERRA, Alba Gomes. *Violência e poder: doença da relação humana*. Conferência pronunciada no Fórum – Pensando a Violência. Recife: UFPE, 2000. mimeo

JÚNIOR, Almir Pereira. Um País que mascara seu rosto In: *Os Impasses da Cidadania – Infância e Adolescência no Brasil*. Rio de Janeiro: IBASE., 1992.

KUYUMJIAN, Márcia de Melo Martins. Violência, Poder e Ordem Social In: *Ser Social 2. Violência e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes*. Revista Semestral do programa de Pós-graduação em Política Social. Brasília: SER/UNB, 1998 (Nº 2).

LAHALE, Anita. Das Disposições Preliminares In: COSTA, Antônio C. (org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

LEAL, Rodrigo Gesta. *Direitos Humanos no Brasil – Desafios à Democracia*. Florianópolis: Edunisc, 1997.

LEAL, Maria Lúcia. *Violência Intra-familiar: um estudo preliminar*. Brasília: CECRIA, dezembro/1997. mimeo

LIMA, Carlos E.A. Das Infrações Administrativas. In: COSTA, Antônio C. (org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAGAGNIN, Alessandra Terra. Violência Contra a Infância e Adolescência In: *Projeto Bem-Me-Quer / Fórum de Combate à Violência*. Cadernos PROPEM – 1. Brasília: Prática, 2000.

MALTA, Cláudia. *Crianças e Adolescentes em Situação de Risco Social*. Texto base da palestra proferida no Curso de Capacitação de Policiais Militares na Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente/Estágio de Prevenção de Atos Infracionais – PAI/PMAL. Setembro/2001.

_____. et alli. *Direitos Violados: A Violência Contra Crianças e Adolescentes no Município de Maceió*. Maceió: Junho/2001.

_____. *Direitos Sociais/Exclusão – Crianças e Adolescentes nas Ruas de Maceió*. Dissertação de Mestrado. Pernambuco, mimeo. 1997.

MARX, Karl. *A Questão Judaica*, São Paulo: Ed. Moraes, 2ª edição, 1991.

MAZILLI, Hugo.N. Do Ministério Público In: COSTA, Antônio C. (org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDEZ, Emílio Garcia. O Novo Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil: Da situação irregular à Proteção Integral (Uma visão Latino-Americana) In: *Das Necessidades aos Direitos*, São Paulo: Malheiros editores, 1994.

_____. A Doutrina da Proteção Integral da Infância das Nações Unidas. Cidadão In *Das Necessidades aos Direitos*. São Paulo: Malheiros editores, 1994.

MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão In: *Revista SSO e Sociedade*. N°59. São Paulo: Cortez editora, 1999.

MOTA, Ana Elizabete. AMARAL, Ângela. Reestruturação do capital. Fragmentação do trabalho e Serviço Social. In *A Nova Fábrica de Consensos*. São Paulo: Cortez, 1998.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras In *O Desmonte da Nação: Balanço do Governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

NOGUEIRA, Wanderlino. Do Conselho Tutelar. In: *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

PILOTTI, Francisco e RIZINNI, Irene(org.). Infância e Processo Político no Brasil In: *A Arte de Governar Crianças. A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula. CESPI/UFU-RJ. ANAIS Livraria e Editora, 1995.

PORTO, Paulo C. M. Um Sistema de Garantia de Direitos inter-relações (B). In *Sistema de Garantia de Direitos – um Caminho para a Proteção Integral*. Recife :CENDEHEC, 1999.

PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e desproteção social: uma inversão do Estado Brasileiro In *Revista Serviço Social e Sociedade N. 68*. São Paulo, Cortez, 2001.

PEREIRA, P. Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania. In: *Temporalis*, Revista da Associação Brasileira de ensino e pesquisa em Serviço Social-ABEPSS, Ed. Graflin – Artes Gráficas e Editoras limitada, Ano II, N.3, Janeiro a junho de 2001.

RIZINNI, Irene. Por uma reforma civilizadora do Brasil: A essência das idéias no âmbito da Justiça. In: *O Século Perdido – Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1997.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente – Considerações sobre sua implementação. In: *Serviço Social em Questão: Violência e Direitos*. Revista do Programa de Mestrado em Serviço Social da PUC – Rio. Rio de Janeiro, 2001. N°6

SÁ, Geraldo Ribeiro. Violência e Acumulação In *A Prisão dos excluídos. Origens e Reflexões sobre a pena privativa de liberdade*. Rio de Janeiro: Ed. Universidade Federal de Juiz de Fora, 1996.

SADER, Emir.GENTILI, Pablo.(orgs.).*Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que democracia?* 2ª ed.Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

SILVA, Ademir A. O Estado In: *Política Social e Cooperativas Habitacionais*.São Paulo: Cortez Editora, 1992.

SILVA, Ozanira. Contextualizando o Serviço Social no processo Histórico Brasileiro In: *O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura*. São Paulo:Cortez Editora,1995.

SILVA, Lígia M.P. (org). O Mau-Trato Infantil e o Estatuto da Criança e do Adolescente:Os Caminhos da Prevenção, da Proteção e da Responsabilização. In: *Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes*. Recife: EDUPE, 2002.

SOBRINHO, Josberto Rocha. Segurança Pública: A Ação Institucional da Polícia In *Do Avesso ao Direito: III Seminário Latino Americano*. São Paulo, 1994.

SPOSATI, Aldaísa de Oliveira et alli. *Assistência na Trajetória das Políticas Sociais: Uma questão de análise*. São Paulo: Cortez, 1985.

TAVARES, José de Farias. *Direito da Infância e da Juventude*. Belo Horizonte: Del Rey,2001.

TEIXEIRA, Francisco.J.S. O neoliberalismo em debate In: *Neoliberalismo e Reestruturação produtiva.As Novas determinações do Mundo do Trabalho*.São Paulo: Cortez editora, 1996.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e Política Social*. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo V.49).

WASELFISZ, Júlio Jacobo (coord.). Juventude, Violência e Cidadania: Os jovens de Brasília. UNESCO.São Paulo: Cortez Editora, 1998.

WEFFORT, Francisco C. (org.).*Os Clássicos da Política 1 e 2*. 4ª ed.São Paulo: Editora Ática, 1993.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1993.

.Pobreza e Exclusão Social: Expressões da Questão Social no Brasil In: *Temporalis*, Revista da Associação Brasileira de ensino e pesquisa em Serviço Social- ABEPSS, Ed. Graflin – Artes Gráficas e Editoras limitada, Ano II, N.3, Janeiro a junho de 2001.

2. DOCUMENTOS

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: 1990.

BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema de Informação para Infância e Adolescência –SIPIA. Manual do Usuário. Brasília: Ministério da Justiça,1997.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social / CECRIA. Para Combater a Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes – O Papel da Assistência Social na Família. Brasília: 1997

MACEIÓ. Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania e Assistência Social.Plano de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família. Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes. Florianópolis: 1999.

UNICEF. *A Infância Brasileira nos Anos 90*. Brasília, 1998.

3. PERÍODICOS

JORNAL DO AMENCAR. “A violência doméstica passada a limpo”. Rio Grande do Sul, junho/julho. 1999. Edição 28.

ANEXOS

ANEXO I – Questionário aplicado na pesquisa: “Infância e Violência Doméstica – tendências e perspectivas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes no município de Maceió”.

ANEXO II – Abairramento por Região Administrativa em Maceió.

ANEXO I**PESQUISA: INFÂNCIA E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS NA DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ.**

Objetivos:

- Analisar os procedimentos institucionais utilizados na proteção integral das vítimas e na responsabilização dos agressores em situações de violência contra crianças.
- Identificar os dispositivos legais e processuais que regulam e enquadram as decisões e ações dos referidos órgãos no enfrentamento das situações de violência contra crianças notificadas.

1. Identificação da Instituição:

- Conselhos Tutelares
- Ministério Público Estadual/ Promotoria de Proteção à Infância
- Delegacia da Criança e do Adolescente
- Justiça da Infância e da Juventude
- Ordem dos Advogados do Brasil/OAB-AL
- Delegacia de Homicídios/crimes contra a criança
- Centro de Defesa
- Defensoria Pública

2. Qual a estrutura física para o atendimento?

- Sala de Recepção
- Sala de atendimento
- Telefone próprio
- Banheiro

2.1. Equipamentos disponíveis:

- carros
- material expediente
- computador
- arquivos
- Outros _____

2.2. Relação dos técnicos envolvidos no atendimento:

- | | | |
|--|-----------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> Psicólogos | quantos ? | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Assistente Social | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Conselheiros | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Promotores de justiça | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Advogados | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Delegados | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Escrivão | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Escreventes | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Agentes de Polícia | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Assessora Técnica | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Educador | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Oficial de Justiça | | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Outros. Especificar _____ | | |
-

2.3. Quais os dispositivos e/ou normas que regulam e enquadram as decisões e ações do órgão?

- 2.3.1. Leis e Decretos.
 2.3.2. Portarias
 2.3.3. Ordem de Serviço
 2.3.4. Outros
 2.3.5. Sem informação

Especificar:

- 2.3.1. _____
 2.3.2. _____
 2.3.3. _____
 2.3.4. _____
 2.3.5. _____

3. Procedimentos executados pelo órgão nos casos de violência contra crianças e adolescentes:

3.1. Quando recebe a notícia de violência/crime praticado contra criança quais são as primeiras providências tomadas por este órgão?

3.2. Este órgão executa algum procedimento investigatório da violência/crime praticado contra crianças ou adolescentes?

() Sim

() Não

Por que?

Qual? Especificar:

3.3 Quais os procedimentos de proteção executados pelo órgão?

3.4. Existem dificuldades na aplicação das medidas de proteção? Qual (is)?

() Sim

() Não

Qual (is) ?

3.5. Para onde encaminha a vítima?

() Órgãos. Especificar :

() Requisição de serviços. Especificar: _____

() Outros. Especificar: _____

3.6. Em caso de violência/crime praticado contra crianças ou adolescente, quais os procedimentos executados pelo órgão quanto à responsabilização do agressor?

3.7. Para onde encaminha o agressor?

() Órgãos. Especificar: _____

() Requisição de serviços. Especificar: _____

() Outros. Especificar: _____

3.7.1. Como encaminha?

() oficialmente Como? _____

() extra-oficialmente Como? _____

3.7.2. Os encaminhamentos são feitos com acompanhamento e controle do caso?

() Sim Como ? _____
 () Não Por que? _____

4. Resolução dos casos de violência contra crianças ou adolescentes:

4.1. Que resolução tiveram, os casos notificados por este órgão?

4.2 O que aconteceu com as pessoas envolvidas nas situações notificadas? (vítima? Os agressores estão presos?)

4.2.1. Vítima _____

4.2.2. Agressor _____

4.3. Quais são os dispositivos institucionais e/ou procedimentos que entram ou facilitam a resolução dos casos de violência contra crianças ou adolescentes?

4.3.1. Entraves _____

4.3.2. Facilitadores _____

Responsável pela informação: _____

ANEXO II**ABAIRRAMENTO POR REGIÃO ADMINISTRATIVA EM MACEIÓ****RA-1****Poço****Jaraguá****Pajuçara****Ponta da Terra****Ponta Verde****Jatiúca****Mangabeiras****Cruz das Almas****Jacarecica****Guaxuma****Riacho Doce****Ipioca****Pescaria****Garça Torta****População total: 1 14.534 hab.****RA-2****Centro****Levada****Prado****Ponta Grossa****Pontal da Barra****Trapiche da Barra****Vergel do Lago****População total: 111.734 hab.****RA-3****Canaã****Farol****Gruta de Lourdes****Jardim Petrópolis****Ouro Preto****Pitanguinha****Pinheiro****Santo Amaro****População total: 90.537 hab.**

RA-4**Bebedouro****Bom Parto****Clima Bom****Chã da Jaqueira****Fernão Velho****Mutange****Petrópolis****Rio Novo****Santa Amélia****Chã de Bebedouro****População total: 92.561 hab.****RA-5****Barro Duro****Feitosa****Jacintinho****São Jorge****Serraria****População Total: 133.671 hab.****RA-6****Antares****Benedito Bentes****Conj. Henrique Equelman****Moacir Andrade****Frei Damião****Geraldo Bulhões****Denilma Bulhões****Benício Mendes****Selma Bandeira****Loteamento Bela Vista****População total: 65.139 hab.****RA-7****Cidade Universitária****Santos Dumont****Santa Lúcia****Vila Campestre****Tabuleiro dos Martins****Village Campestre****Salvador Lyra****Colina dos Eucalíptos****População total: 115.000 hab.**

