

Criança e adolescente: importância do estatuto no processo de inclusão social

Eduardo Oliveira Santos*

Resumo

Este artigo trata do avanço na lei de proteção infanto-juvenil, no Brasil, a partir da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, fazendo uma abordagem sobre inclusão social. Também analisa a questão da redução da maioridade penal, que tem motivado debate nacional, traduzindo as vozes contrárias a essa proposta, que pode representar um recuo na legislação que dispõe sobre a matéria.

Palavras-chave: estatuto, criança, adolescente, educação, inclusão social.

Abstract

This article shows the advances in the youth protection law, in Brazil, since the creation of the Child and Youth Statute with a social inclusion approach. It also analyzes the question of criminal age reduction, which motivated a national debate, explaining the contrary voices to this proposal that can represent a jib in the legislation related to this matter.

Key words: statute, child, adolescent, education, social inclusion.

"Cuidar para a manifestação da vida é cuidar do amor. Não é um caminho fácil, é preciso sentir o coração da Natureza e perceber a profunda realidade da vida acontecendo, cada vez mais em maior complexidade e sutileza".

Cezar Wagner de Lima Góis (1995)

INTRODUÇÃO

Brincando e aprendendo. Trocando e se desenvolvendo. Experimentando e se formando. Um processo natural, em princípio, simples como a vida deve ser. Mas esse ciclo se torna complexo quando se dirige o olhar para milhões de crianças e adolescentes que continuam na legião de excluídos da sociedade. Meninos, meninas, jovens e suas famílias, que sobrevivem em condição subumana, um problema que se agrava cada vez mais por conta da evolução tecnológica e da alta competitividade,

responsáveis pela redução da oferta do emprego formal praticamente em todo o mundo globalizado.

O ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), criado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, regulamentando o Artigo 227 da Constituição Federal de 1988, representou um importante passo em direção ao reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes enquanto cidadãos e à responsabilidade do Estado e da sociedade quanto as medidas para protegê-los. Porém há muito ainda a ser feito e a educação tem um papel imprescindível no processo de inclusão social dessas pessoas.

AVANÇO LEGISLATIVO

Resultado de ampla mobilização nacional, o Estatuto passou a tratar a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e não mais como "menores" em situação irregular, expressão que trazia em si o estigma da marginalidade. Com o ECA houve, pela primeira vez na história da América Latina,

* Bacharel em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Bahia e Secretário do Trabalho e Ação Social do Estado da Bahia. setras@setras.ba.gov.br.

uma mudança radical dos parâmetros jurídicos da discussão referente ao tema, "oferecendo as bases para o desenvolvimento de um debate que permita colocar o problema na sua justa dimensão" (MENDEZ, 1996). Em sintonia com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, o adolescente em conflito com a lei deixou de ser, no Brasil, "...uma vaga categoria sociológica, a quem se pode impor medidas (penas-sofrimentos) de caráter indeterminado, para se converter uma precisa categoria jurídica, sujeito dos direitos estabelecidos na Doutrina da Proteção Integral". (MENDEZ, 1996).

O Estatuto vê a criança e o adolescente como protagonistas de sua trajetória, com direitos fundamentais inerentes ao ser humano, que devem ter prioridade absoluta da família e do Estado. Também determina a participação e o controle social da sociedade no âmbito das deliberações sobre as políticas da infância e da adolescência, através dos Conselhos de Direitos em todos os níveis de governo, como órgãos paritários. Extingue a política de abrigo, a não ser em casos excepcionais (§ único do Artigo 99 do ECA) e dá prioridade à convivência familiar, deixando de focalizar a política da infância nos abandonados e delinquentes.

O Código de Menores, de 1979, se caracterizava pela visão autoritária da política; pelo poder centralizador do Executivo e do juiz; pela repressão aos marginais como anti-sociais, internamento e tratamento dos marginalizados ou periferizados, não integrados; pela visão da família e da criança como responsáveis pelas irregularidades; pelo controle do comportamento anti-social; pelo controle da assistência pela tecnocracia e pelos convênios; e pelo arbítrio e arbitrariedade do juiz. A tabela abaixo compara alguns aspectos do Código em relação ao Es-

Aspecto	Anterior	Atual
Doutrinário	Situação Irregular	Proteção Integral
Caráter	Filantropico	Política Pública
Fundamento	Assistencialista	Direito Subjetivo
Centralidade	Local Judiciário	Município
Competência Executiva	União/Estados	Município
Decisório	Centralizador	Participativo
Institucional	Estatal	Co-gestão/Sociedade Civil
Organização	Piramidal Hierárquica	Rede

Fonte: CECA (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia)

tatuto da Criança e do Adolescente, facilitando a compreensão da mudança do paradigma:

A lei, que inovou em relação às regras e aos princípios, indica outra forma de gestão pública na implementação das ações voltadas para o atendimento a crianças e adolescentes. O Artigo 4 do Estatuto é claro ao definir os direitos garantidos à criança e ao adolescente:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (ECA, 1990).

O ECA prevê os conselhos de Direito e Tutelares, formula políticas, monitoriza as ações e criou os fundos para o suporte financeiro ao trabalho desenvolvido. O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia foi instituído pela Lei 6.579, de 29 de abril de 1994, em atendimento à determinação do Estatuto.¹ O CECA é integrado pelo secretário do Trabalho e Ação Social (presidente) e por representantes da Secretaria da Justiça e Direitos Humanos, Secretaria da Segurança Pública, CEDECA (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente), Projeto Axé, União dos Escoteiros da Bahia, Conselho Regional de Psicologia e Conselho Regional de Serviço Social.

O Conselho atua focalizando as dimensões política, ética e do cuidado. Apoiando-se nas concepções sustentadoras do ECA, reconhece à criança e ao adolescente a condição de sujeitos de direitos, garantindo-lhes prioridade absoluta. Sua meta principal é zelar pela aplicação do Estatuto, mobilizando os 417 municípios baianos. Já as políticas públicas direcionadas para a criança e o adolescente são traçadas a partir de conferências municipal, estadual e nacional. O assunto abordado na Conferência deste ano foi "O pacto pela paz". Um bom tema diante da violência atual. Costuma-se dizer que a Paz está dentro de cada um. Mas como é possível ter paz, com tanta desigualdade social e exclusão? Todos os dias, nas ruas, crianças catam latas e garrafas no lixo, buscando a sobrevivência. Nas cidades turísticas e nos entroncamentos rodo-

¹ Cada município deve ter um Conselho Tutelar. Em Salvador existem oito.

viários, a prostituição infantil retrata outro lado do problema das crianças desassistidas. E o trabalho infantil ainda desafia sociedade e governo, apesar das medidas implementadas para enfrentar essa situação.

A SETRAS (Secretaria do Trabalho e Ação Social), através da CMO (Coordenação de Modernização), desde abril de 2003 vem se dedicando à orientação e capacitação dos Conselhos Tutelares dos municípios, no que se refere ao registro diário de dados no SIPIA (Sistema de Informação para a Infância e Adolescência), outro instrumento fundamental no âmbito das políticas públicas de proteção infanto-juvenil. Na Bahia, o Núcleo de Referência do SIPIA é constituído pela SETRAS, CECA, FUNDAC (Fundação da Criança e do Adolescente), MP (Ministério Público do Estado da Bahia), PRODEB (Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia) e FDCA (Fórum Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente). O Núcleo tem como objetivo viabilizar, articular e acompanhar o funcionamento do sistema.

A atenção a adolescentes em conflito com a lei promove a reinserção social via educação básica, atividades de arte-educação, qualificação profissional e saúde integral. As ações consistem na implantação de medidas socioeducativas de semiliberdade e liberdade assistida em municípios além do atendimento ao adolescente em conflito com a lei em unidades socioeducativas e aos egressos. O atendimento é feito nas CASEs (Casas de Atendimento Socioeducativo) situadas em Simões Filho, Salvador e Feira de Santana, e na CAM (Casa de Acolhimento ao Menor), no bairro de Tancredo Neves, na capital.

Em cumprimento às diretrizes do ECA, para descentralização das unidades socioeducativas, a Secretaria do Trabalho e Ação Social retomou o projeto de construção da CASE de Ilhéus, iniciou negociação com a Prefeitura de Juazeiro para implementação da próxima unidade e alocou, no PPA (Plano Plurianual) de 2004/07, a Casa de Atendimento Socioeducativo de Barreiras. Projetos de liberdade assistida também têm recebido incentivo e apoio

nos municípios de Jacobina e Canavieiras, além do bairro de Saramandaia, em Salvador.

ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Entre as ações adotadas na Bahia para proteção da criança e do adolescente se destaca a implementação do PETI, que tem sido referência no Brasil. Mantido com verbas federais para concessão de uma bolsa às famílias e custeio da Jornada Ampliada, o programa é muito importante por valorizar a educação e incentivar os pais a manterem os filhos na escola. Na Bahia, único estado que participa na condição de co-financiador do PETI, o êxito alcançado evidencia o apoio decisivo do governador Paulo Souto, para quem, somente com a união dos esforços do poder público, em todos os níveis, sociedade e entidades não-governamentais, poderá haver uma solução para o problema da criança e do adolescente.

Em 2003, foram destinados R\$ 18 milhões para pesquisa e cadastramento das 67.056 famílias, das quase 118 mil crianças e adolescentes de 7 a 15 anos atendidos, e para o pagamento aos 3.400 monitores da Jornada Ampliada. As estimativas são de que, no Estado, deveriam ser beneficiadas 400 mil crianças e adolescentes. No entanto, o Governo Federal não aumenta as metas do PETI em todo o país há três anos.

A trajetória do PETI expressa uma bem-sucedida articulação entre governo e sociedade na implementação e execução do programa, o que se traduz pela dinâmica e participativa atuação da COMPETI (Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil) e a presença de instituições como o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), CRH/UFBA (Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia), o MP, a DRT (Delegacia Regional do Trabalho) e MOC (Movimento de Organização Comunitária). A história do programa no Estado reflete essa busca permanente de construção de uma política pública de combate ao trabalho infantil, com a participação muito significativa de múltiplos parceiros.

Outro aspecto que contribui para o sucesso do programa é a estratégia para o desenvolvimento de ações integradas que fortaleçam as famílias das crianças e adolescentes atendidos. São exemplos as atividades executadas pelo PROSPERAR (Projeto de Geração de Renda), direcionadas às famílias do PETI. De maneira inovadora, este projeto já viabilizou, em diversos municípios, o acesso de quase 5 mil famílias a um processo integrado de capacitação, assistência técnica e crédito. O Baú de Leitura e o trabalho com Agentes de Família, desenvolvidos com o apoio do UNICEF e do MOC, são outras atividades que complementam as ações específicas do programa a partir de uma perspectiva que privilegia a busca da auto-sustentabilidade das famílias.

Existem muitos desafios, como a interrupção do atendimento aos adolescentes que completam 16 anos. Porém os bons resultados registrados até agora, em 93 municípios de 14 regiões da Bahia, não deixam dúvidas sobre o compromisso do governo em garantir o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes que ainda convivem com o drama do trabalho infantil. A ampliação do atendimento feito pelo PETI, portanto, é uma prioridade, pois a educação é fundamental nesse processo ao lado de iniciativas como o CREDI-BAHIA (Programa de Microcrédito do Governo da Bahia), desenvolvido em parceria pela SETRAS, DESENBAHIA (Agência de Fomento do Estado da Bahia) e SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e prefeituras.

O PROGRAMA SENTINELA E O PAIF

Em 2001 começou a ser elaborado o Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra a Criança e o Adolescente, implementado no ano seguinte. O Estado da Bahia vem construindo políticas públicas para prevenção, atendimento e garantia dos direitos na área da violência sexual, a partir dos eixos estratégicos definidos, envolvendo governo e sociedade civil, que resultou na criação do Comitê

de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Atualmente, mais de 30 instituições, entre representações governamentais, organismos internacionais, entidades empresariais e ONGs (Organizações Não-Governamentais), participam do comitê, que é coordenado pela SETRAS.

Este ano, através das diversas secretarias e órgãos que integram o comitê, o governo tem reafirmado seu compromisso no sentido de apoiar, fortalecer e ampliar todas as iniciativas, atividades e ações direcionadas para o enfrentamento às diversas formas de violência sexual contra crianças e adolescentes na Bahia. As verbas federais para esse trabalho somam R\$ 1.154.400,00, oriundos do Programa de Combate à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conhecido como Programa Sentinela, além de R\$ 235 mil de recursos estaduais destinados ao convênio com o CEDECA, capacitações, seminários e campanhas.

Com coordenação geral do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Gerência de Projetos Especiais, o Programa Sentinela é coordenado pela SETRAS em nível estadual. Já foi implementado nos municípios de Salvador, Juazeiro, Ilhéus, Paulo Afonso, Barreiras, Vitória da Conquista, Jequié, Santo Amaro e Feira de Santana, em parceria com o CEDECA. E existe a possibilidade de inclusão de outros municípios baianos ainda este ano, segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No Estado, esse programa também se tornou referência nacional pela estratégia diferenciada que envolve a SETRAS e o CEDECA. Além das capacitações feitas pela ONG, em articulação com a Secretaria do Trabalho e Ação Social, são realizadas supervisão, monitoramento e avaliação dos Centros de Referência do Programa Sentinela nos municípios baianos.

O movimento de combate a esses crimes ganhou reforço com a criação do PAIF (Programa Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil do Território Brasileiro).

Os bons resultados registrados até agora, em 93 municípios de 14 regiões da Bahia, não deixam dúvidas sobre o compromisso do governo em garantir o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes que ainda convivem com o drama do trabalho infantil

O PAIF é resultado de parceria dos governos Federal e norte-americano, com o objetivo de diagnosticar a situação de violência sexual infanto-juvenil nas áreas beneficiadas, organizar um sistema de informações em cada localidade e promover mecanismos de exigibilidade de direitos para as vítimas.

É uma iniciativa muito importante diante da gravidade da situação, revelada por pesquisas que constataram a existência de redes organizadas de exploração de crianças em várias regiões do Brasil, inclusive com tráfico e contrabando para outros países com essas finalidades. Os dados foram sistematizados na Pesquisa Nacional sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual, divulgados pelo Ministério da Justiça em 2002. O trabalho investigativo detectou a necessidade do fortalecimento das ações desenvolvidas pelos Centros de Referência implantados por meio do Programa Sentinela, pelos Conselhos Tutelares e por outros segmentos e organizações.

Na Bahia, Feira de Santana integra o programa, por estar situada na zona de maior entroncamento rodoviário nas regiões do Norte e Nordeste, onde foi comprovada, por meio de pesquisa, a incidência de casos de exploração sexual contra a população infanto-juvenil. Desde o começo, a implementação do PAIF foi muito importante para o município. O diagnóstico da situação, construído de forma participativa, indicou as áreas de maior incidência do problema e como estão organizados os serviços públicos e a sociedade. Outro aspecto que merece destaque foi a criação da Comissão Municipal encarregada de monitorar e avaliar as ações propostas no plano operativo do programa em Feira de Santana.

A QUESTÃO DA MAIORIDADE PENAL

Um tema em debate no momento, que merece profunda reflexão e cuidado, é a questão da maioridade penal. O Conselho Estadual dos Direitos da

Criança e do Adolescente é contra a proposta do rebaixamento da idade penal de jovens brasileiros, atualmente de 18 anos. Na sessão realizada no dia 14 de maio de 2001, o CECA aprovou uma moção repudiando a idéia, por julgar absurda a imputabilidade pretendida, uma vez que "o Estatuto prescreve, sabiamente, a aplicação de medidas socioeducativas com o sentido de reeducar e ressocializar os adolescentes, autores de atos infracionais". Em dezembro do ano passado, o Conselho reafirmou essa posição.

A criminalidade, inclusive a praticada por adolescentes, é um problema complexo e decorre de múltiplos fatores, como a exclusão social, a desesperança e a perda de valores pela sociedade. Seria uma leviandade imputar à idade penal a razão da crescente criminalidade entre os jovens

tas e olhares particulares da mesma situação.

No artigo intitulado *Delinqüência Juvenil se Resolve Aumentando Oportunidades e não Reduzindo Idade Penal*, o doutor em Ciência Política pela USP (Universidade de São Paulo), Tulio Kahn,² fundamenta com diversos dados a posição contrária à redução da maioridade penal. De acordo com ele, o argumento da universalidade da punição legal aos menores de 18 anos, além de precário como justificativa, é empiricamente falso. Citando a pesquisa *Crime Trends* (Tendências do Crime), o cientista político afirma que são minoria os países que definem o adulto como pessoa menor de 18 anos e, a maioria deles, não assegura os direitos básicos de cidadania aos seus jovens.

Outro dado importante da pesquisa é que, das 57 legislações analisadas, somente 17% adotam idade menor de 18 anos como critério para a definição legal de adulto: Bermudas, Chipre, Estados Uni-

² Coordenador de Pesquisa do ILLANUD (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e o Tratamento do Delinqüente).

dos, Grécia, Haiti, Índia, Inglaterra, Marrocos, Nicarágua, São Vicente e Granadas. "Rebaixar a idade penal para que os indivíduos com menos de 18 anos não sejam utilizados pelo crime organizado, equivale a jogar no mundo do crime jovens cada vez menores...", afirma Tulio Kahn. Isto é, caso seja adotado o critério de 16, "os traficantes recrutarão os de 15, reduza-se para 11 e na manhã seguinte os de 10 serão aliciados como soldados do tráfico" (KAHN).

Vozes como essa surgem em vários segmentos sociais, contestando a tese do rebaixamento da maioridade penal para diminuir a criminalidade no Brasil. O coordenador do Escritório do UNICEF da Bahia e Sergipe, Ruy Pavan Ribeiro, em entrevista à *Revista de Educação* do CEAP (Centro de Estudos e Assessoria Pedagógica), edição Março/Maio de 2004, é enfático: "Quais são as vantagens de rebaixar a idade penal para 16 anos? Colocar o menino de 16 anos na penitenciária, que ganho se vai ter com isso? Ele vai sair diplomado em criminalidade". De acordo com ele, "as pessoas falam do rebaixamento da idade penal pensando sempre nos meninos pobres. Ninguém pensa no seu próprio filho". É um aspecto importante para as reflexões. Sentir-se no lugar do outro, fazer o exercício da empatia, analisar a questão com clareza.

CONCLUSÃO

Em seus 13 anos de vigência, o ECA contribuiu para a melhoria da assistência aos brasileiros na fase da infância e adolescência. Mas o caminho a ser percorrido para o aprimoramento das políticas

públicas, voltadas para esse segmento da população, ainda é grande. Mesmo assim, ao invés de propostas que contrariem o Estatuto da Criança e do Adolescente, a alternativa mais saudável é encarar de frente a questão da violência. O governo precisa investir cada vez mais em educação, ajudando, assim, no processo de formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres junto à comunidade onde vivem. A participação da sociedade nesse processo é fundamental. O momento, portanto, é de avançar e, não, recuar. O Brasil corre o risco de retrocesso na política de proteção infanto-juvenil caso faça opção pelo rebaixamento da maioridade penal. E a nação pode pagar um preço alto por isso.

REFERÊNCIAS

- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília: Ministério da Justiça, 2002. 162 p.
- GÓIS, Cezar Wagner de Lima. *Vivência: caminho à identidade*. Fortaleza: Editora Viver. 1995. 116 p.
- KAHN, Túlio. *Delinquência juvenil se resolve aumentando oportunidades e não reduzindo idade penal*. Disponível em: http://www.mj.gov.br/dca/temas/redução_maioridade_penal.htm.
- MENDEZ, Emílio Garcia. *Adolescente em conflito com a lei: segurança cidadã e direitos fundamentais*. Textos traduzidos e adaptados por Antonio Carlos Gomes da Costa. Belo Horizonte: Modus Faciendi. p. 5-6.
- REVISTA DE EDUCAÇÃO. Salvador: GEAP, n. 44, 2004. 96 p.