

## **REALIZAÇÃO:**

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA

Esplanada dos Ministérios • Bloco “T” • Anexo II • sala 508  
CEP: 70064-901 • Brasília-DF • Fone: (61) 225-2327 / 429-3525/3535  
Fax: (61) 224-8735 • [conanda@mj.gov.br](mailto:conanda@mj.gov.br)  
<http://www.mj.gov.br/sedh/conanda/index.htm>

Ministério da Justiça  
Secretaria de Estados dos Direitos Humanos  
Departamento da Criança e do Adolescente

Esplanada dos Ministérios • Bloco “T” • Anexo II • sala 420  
CEP: 70064-901 • Brasília-DF • Fone: (61) 429-3225 • [dca@mj.gov.br](mailto:dca@mj.gov.br)

# CONANDA

*Cláudio Augusto Vieira da Silva*

Presidente

*Denise Maria Fonseca Paiva*

Vice-Presidente

## REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

### **Ministério da Justiça**

Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro

Suplente: Denise Maria Fonseca Paiva

### **Casa Civil da Presidência da República**

Ivanildo Tajra Franzosi

Suplente: Clóvis Ubirajara Lacorte

### **Ministério das Relações Exteriores**

Hidelbrando Tadeu Nascimento Valadares

Suplente: Julio Boaventura Santos Matos

### **Ministério da Educação**

Iara Glória Areias Prado

Suplente: Marilda Almeida Marfan

### **Ministério da Saúde**

Denise Doneda

Suplente: Marinês Teixeira Fonseca Santos

**Ministério da Fazenda**

Oswaldo Marcolino Alves Filho  
Suplente: Maria Teresa Pereira Lima

**Ministério do Trabalho e Emprego**

Gláuber Maciel Santos  
Suplente: Margarida Manguba Cardoso  
Segunda Suplente: Yvonne Bezerra de Mello

**Previdência e Assistência Social**

Wânia Ribeiro Tavares  
Suplente: Alexandre Rocha Araújo

**Ministério da Cultura**

Walter Antônio da Silva  
Suplente: Ministério do Esporte e Turismo  
Antônio Carlos Pereira

**Ministério do Orçamento e Gestão**

Max Halley Sudário de Lima e Silva  
Suplente: Tânia Mara Eller da Cruz

# **REPRESENTANTES DE ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

**Fundação Fé e Alegria do Brasil**

Cláudio Augusto Vieira da Silva

**Pontifícia Universidade Católica da São Paulo – PUC/SP**

Maria Stela Santos Graciani

**Sociedade Brasileira de Pediatria – SBP**

Rachel Niskier Sanchez

**Central Única dos Trabalhadores – CUT**

Maria Izabel da Silva

**Movimento Nacional dos Direitos Humanos – MNDH**

Manoel Messias Moreira da Silva

**Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e  
Adolescentes – CECRIA**

Vicente de Paula Faleiros

**Conselho Federal do Serviço Social – CFESS**

Kênia Augusta Figueiredo

**Associação Brasileira de Organizações  
Não-Governamentais – ABONG**

Normando Batista Santos

**Centro de Cultura Luiz Freire**

José Fernando da Silva

**Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB**

Joacir Della Giustina

## **Suplentes – Representantes de Entidades Não-Governamentais**

**Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça,  
da Infância e da Juventude – ABMP**  
Saulo de Castro Bezerra

**Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB**  
Marcos Antonio Paiva Colares

**Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR**  
Jussara de Goiás Nascimento Viana

**Pastoral da Criança**  
Irmã Beatriz Hobold

**Confederação Nacional das APAES**  
Laura Rosseti

**Associação Multiprofissional de Proteção à  
Infância e Adolescência – ABRAPIA**  
Saturnina Pereira da Silva

**Instituto para o Desenvolvimento Integral da  
Criança e do Adolescente – INDICA**  
José Claret Leite Cintra

**Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança – ABRINQ**  
Ana Maria Wilhelm

**Inspetoria São João Bosco – SALESIANOS**  
Raymundo Rabelo de Mesquita

**União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil – UNEFAB**  
João Batista Pereira de Queiroz

## **Grupo de Trabalho para Elaboração das Diretrizes**

Joacir Della Giustina - Coordenador

Eliana Cristina Taveira Crisóstomo

Jane Ramos Pereira

Kênia Augusta Figueiredo

Maria Izabel da Silva

Marilda Almeida Marfan

Rachel Niskier Sanchez

## **Secretaria Executiva do CONANDA**

Maria Bernadete Olivo

## **Consultoria Externa**

Neide Castanha

*Este trabalho é dedicado a todos que fizeram  
e estão fazendo a nova história do direito da infância  
e da juventude no Brasil  
e a todas as crianças e jovens deste final de século,  
adultos do próximo milênio.*

## DIRETRIZES NACIONAIS PARA A POLÍTICA DE ATENÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA

*“...Somos herdeiros, mais do que nunca, daquela herança que reflete a ousadia dos que um dia disseram não à escravidão, daqueles que ousaram combater uma das formas mais perversas de violação de todos os direitos que existiu na sociedade brasileira, e lutaram, se associaram e se articularam para libertar um grupo de brasileiros que, pelo motivo de ter uma cor de pele diferente, era sacrificado como nós já conhecemos.*

*Nós também somos herdeiros de todas aquelas mulheres que teimaram um dia em dizer que queriam votar neste país e que não queriam ser discriminadas porque elas tinham uma condição sexual diferente da condição do homem.*

*E nós somos herdeiros daqueles meninos e meninas que ao longo destes 500 anos vêm resistindo e lutando só para sobreviver, só para poder acordar todo dia e ter um prato de comida, ter uma casa para viver, uma roupa para vestir e sonhar por freqüentar oito anos de escola.*

*E nós somos, hoje, os operadores desta herança histórica de luta e resistência neste país.”<sup>1</sup>*

Cláudio Augusto Vieira da Silva  
Presidente do CONANDA

---

<sup>1</sup>Trecho do pronunciamento do presidente do CONANDA, Sr. Cláudio Augusto Vieira, na abertura do Encontro Nacional de Entidades realizado em Brasília de 12 a 14 de Julho de 2000.





# SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| APRESENTAÇÃO .....  | 13 |
| I- INTRODUÇÃO .....   | 15 |
| A Criança e o Adolescente nos 500 anos do Brasil .....                        | 15 |
| A Situação da Criança e do Adolescente na Década de 90 - 10 anos de ECA ..... | 18 |
| A Institucionalidade Democrática .....  | 20 |
| II- DIRETRIZES NACIONAIS .....  | 23 |
| 1) Educação 23  |    |
| Diretrizes .....  | 24 |
| Estratégias .....   | 25 |
| 2) Saúde 26   |    |
| Diretrizes .....  | 27 |
| Estratégias .....   | 28 |
| 3) Assistência Social .....   | 28 |
| Diretrizes .....  | 29 |
| Estratégias .....   | 30 |
| 4) Cultura, Esporte e Lazer .....   | 30 |
| Diretrizes .....  | 32 |
| Estratégias .....   | 32 |
| 5) Ações Especiais .....  | 32 |
| 5.1) Proteção Especial .....  | 32 |
| 5.2) Violência Sexual .....   | 33 |
| 5.3) Trabalho .....   | 34 |
| Diretrizes .....  | 36 |
| Estratégias .....   | 37 |
| 5.4) Medidas Socioeducativas .....  | 38 |
| Diretrizes .....  | 39 |
| Estratégias .....   | 39 |
| 6) Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos .....                  | 40 |
| Diretrizes .....  | 40 |
| Estratégias .....   | 41 |
| 7) Mecanismos de Exigibilidade de Direitos .....                              | 41 |
| Diretrizes .....  | 42 |
| Estratégias .....   | 42 |
| III- INTEGRAÇÃO, PARCERIAS, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO .....                  | 44 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....  | 46 |



## APRESENTAÇÃO

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, coerente com as suas atribuições de deliberar e fiscalizar as políticas de atenção a crianças e adolescentes, propõe ao governo e à sociedade brasileira a urgente e imperativa **integração das políticas públicas** e define **diretrizes** paradigmáticas, orientadoras e referenciais que devem ser incorporadas na concepção, planejamento e operacionalização do conjunto de ações de atendimento à criança e ao adolescente.

A finalidade deste documento é levar ao conhecimento das instâncias governamentais e da sociedade civil o posicionamento e as deliberações do CONANDA para promoção da **proteção integral** de crianças e adolescentes.

Na elaboração das Diretrizes Nacionais para Políticas de Atenção à Infância e à Adolescência foi constituída uma comissão de trabalho que utilizou contribuições sistematizadas dos debates realizados sobre o tema na última década, resultados de pesquisas, informações e documentos dos Ministérios e órgãos oficiais de execução de políticas sociais, publicações e resoluções de outros Conselhos de Políticas Setoriais, resoluções e relatórios do próprio CONANDA, relatórios dos Encontros e Seminários dos Conselhos Tutelares, publicações dos Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos, as conclusões da II e III Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Normativas Internacionais ratificadas pelo Brasil e consultas aos múltiplos segmentos da sociedade envolvidos no movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A caminhada tem sido árdua no processo de consolidação da **Doutrina de Proteção Integral** e da **Prioridade Absoluta**, princípios fundamentais do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, mas existem avanços significativos nestes 12 anos de Estatuto que precisam ser registrados.

A melhoria do acesso de crianças ao ensino fundamental; a queda na taxa de mortalidade infantil; a mobilização do governo e da sociedade no enfrentamento de questões como o extermínio de crianças e adolescentes, meninos e meninas em situação de rua, exploração do trabalho infantil, violência

sexual contra crianças e adolescentes; a criação de Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares em vários municípios brasileiros são resultados destes 12 anos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

É com a determinação que tem marcado a prática do CONANDA e a confiança de que o Estado brasileiro é capaz de assegurar cidadania a todos, com absoluta prioridade à criança e ao adolescente, que apresentamos as **Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência** para o período de 2001 a 2005.

Cláudio Augusto Vieira da Silva  
Presidente do CONANDA

# I – INTRODUÇÃO

## A Criança e o Adolescente nos 500 anos do Brasil<sup>2</sup>

A história cultural e social que marca os 500 anos do Brasil não traz uma tradição de glórias em relação às idéias e práticas no que diz respeito à atenção às crianças e aos adolescentes desfavorecidos.

Conhecer e analisar essa história poderá facilitar a compreensão das implicações que temos hoje em relação à implementação do ECA, na sua primeira década, quando um cenário de pressão política e muita experiência com a tradição conservadora do assistencialismo e paternalismo ainda busca fortalecer-se como mecanismo para o enfrentamento dos graves problemas sociais, que ainda persistem.

Buscar, nos 500 anos de história do Brasil, as origens do passado para avaliar o presente e projetar o futuro pode ser um bom caminho para permitir uma mudança de paradigma em um momento histórico e cultural, no qual as representações sociais e políticas podem ser reinventadas e/ou reconstruídas em direção à equidade social.

Essa retrospectiva histórica pode ser iniciada com um registro de 1693, no qual é relatado um episódio sobre uma autoridade pública, na Capitania do Rio de Janeiro, que, movida pela indignação ao encontrar crianças nas ruas, devoradas por cachorros e ratos, escreveu uma carta a Portugal solicitando um alvará para a criação de “casas para expostos”. Com base nesse registro, podemos afirmar que a assistência social, enquanto ação do Estado e iniciativa pública, se inicia no final do século XVII. É assim que nasce, em 1726, na Bahia, a primeira “casa dos expostos”, sendo que, no Rio de Janeiro, a criação data de 1738.

Nessas casas havia uma espécie de roleta onde as crianças eram deixadas sem que se pudesse identificar quem as abandonava. São muitos os estudos sobre o sentido da “roda dos expostos”, cuja origem é italiana. As conclu-

---

<sup>2</sup> Fonte: RIZZINI, Irene. A criança e a Lei no Brasil. UNICEF/CESPI/USU, Brasília – DF 2000.

sões são também muito controversas, porém revelam igualmente iniciativas de proteção a pessoas que tinham filhos fora do casamento. Portanto, a roda não era apenas para crianças pobres, mas atendia também aquelas oriundas de famílias ricas que precisavam esconder os filhos nascidos fora do casamento, ou seja, vítimas do abandono moral.

No Brasil Colônia, tanto a história do atendimento quanto a da legislação eram muito voltadas para as crianças abandonadas. As instituições de assistência, normalmente, funcionavam como instituições privadas, ligadas à Igreja, situação que durou até final do século XIX.

Nesse final do século, é bom lembrar, havia uma grande população de ex-escravos que não tinha se engajado no mercado de trabalho urbano, cujas crianças viviam nas ruas sem qualquer assistência pública. Portanto, as crianças que demandavam assistência do Estado eram aquelas consideradas abandonadas ou delinquentes; sobretudo a criança moralmente abandonada era o principal alvo de preocupação dos legistas e dos políticos.

Entre o final do século XIX e início do século XX, na passagem da Monarquia para a República, ocorreu um fenômeno de explosão demográfica no Brasil. O número de habitantes triplicou, passando de 10 para 30 milhões. Essa passagem foi extremamente importante para a história da legislação brasileira em relação à criança. As pessoas com menos de 19 anos de idade representavam 51% da população.

O País, inspirado pelos ideais da revolução francesa e motivado pela vontade republicana de modernização, não podia ignorar uma população que, em sua metade, era composta de crianças e adolescentes.

Nessa época pensava-se, muito fortemente, em construir um País nos moldes da sociedade européia, na qual o pensamento de educadores que falavam de transformação social, a partir do investimento na criança, era amplamente discutido, aceito e difundido. Por conseguinte, já no início do século XX, o discurso corrente é de que a criança é o elemento chave para a transformação do País.

Surgem, então, os primeiros movimentos populares que começam a cobrar do Estado uma assistência pública para as crianças abandonadas e delinquentes. Dois protagonistas são fundamentais nesse movimento, que se cha-

mou “Cruzada pela Infância”: os filantropos, médicos higienistas, que desenvolviam uma medicina social de um lado, e de outro, os juristas, que também foram chamados à cena.

Irene Rizzini mostra como é emblemático e significativo o discurso do Senador Lopes Trovão, em 1896, por meio deste trecho:

“...Temos uma pátria a reconstruir, uma nação a firmar, um povo a fazer e para empreender essa tarefa que elemento mais útil e moldável a trabalhar do que a infância. São chegados os tempos de trabalharmos na infância a célula de uma mocidade melhor, a gênese de uma humanidade mais perfeita.”

É nesse desenrolar de perspectivas e contradições que, em 1906, Alcindo Guanabara apresenta o primeiro Projeto de Lei, na Câmara dos Deputados, que trata da assistência e proteção à infância a partir da visão da ordem e da higiene. Durante 20 anos, esse projeto foi debatido e negociado; em 1927, foi promulgado o Código de Menores, chamado de Código Melo Matos, por ter sido ele o primeiro Juiz de Menores do Brasil e da América Latina.

O Código de Menores Melo Matos perdurou por 60 anos, quando sofreu, em 1979, uma reformulação em que se introduziu a doutrina da situação irregular do menor, não se modificando porém, a concepção da criança e do adolescente como “menor abandonado” e “delinqüente”.

Todo esse processo histórico de quase 500 anos, que vai até início 1989, deixou a herança de uma concepção e prática de assistência asilar e de segregação às crianças e aos adolescentes.

Com o discurso de “ser para o bem da criança” e de “salvá-la do seu meio promíscuo”, muitas delas foram retiradas de suas famílias. O ideal era “salvar a criança como forma de salvar o país”. Típico ideal do mundo ocidental traduzido no assistencialismo e no paternalismo como prática para atender o necessitado numa concepção utilitarista da filantropia e da caridade. Tais idéias foram articuladas em todas as Américas por meio de congressos sistemáticos, durante este século.

Sem dúvida, na virada do século, ainda pesa essa herança histórica, cultural e política. Entretanto, esse período de comemoração de 500 anos de Brasil e de 10 anos de ECA é, também, um momento importante de mudança de paradigma.



A história dos 500 anos evidencia que o País, ao priorizar políticas e práticas excludentes, repressivas e assistencialistas, perdeu a oportunidade de colocar em prática políticas públicas capazes de promover a cidadania.

É dever do Estado, da sociedade, da família e dos cidadãos resgatar e saldar a enorme dívida social, garantindo direitos e cidadania a todos.

## **A Situação da Criança e do Adolescente na Década de 90 – 10 anos de ECA**

Os dados disponíveis sobre a situação das crianças e dos adolescentes brasileiros ainda revelam uma verdadeira apartação entre as conquistas jurídicas institucionais e a eficácia das políticas sociais para efetivar **direitos e proteção integral**.

O que se pode constatar, no caso do Brasil, é que as políticas sociais públicas, na sua maioria, reproduzem a desigualdade existente na sociedade. Os índices dos anos 90 não alteraram, do ponto de vista macroestrutural, o indicador dos anos 80, em que 1% da população mais rica detém 13,9% da renda, enquanto 40% dos mais pobres contam com apenas 8,9% do total da mesma.

Embora o País ocupe a 10ª posição na economia mundial, apresenta um dos piores índices de distribuição de renda do mundo. Em consequência, a maior violação de direitos está nas condições de privação e desigualdade em que se encontram grande número de crianças, adolescentes e suas famílias, para quem as ações de assistência social persistem no paradigma que reforça o caráter seletivo e residual.

Dados do IBGE/PNAD-98 sobre as famílias mais pobres (aquelas cujo rendimento médio per capita é de 0,5 do salário mínimo) os membros menores de 14 anos de idade representam 48% das pessoas, o número médio de pessoas por domicílio é de 5,1; a proporção de famílias pobres chefiadas por mulheres vem aumentando, representando 20,8%, o que pode significar um indicador de privação social, na medida em que a maioria destas famílias tem crianças menores de 14 anos e não contam com ajuda do cônjuge; as chefes possuem baixa escolaridade e assumem ocupações com pouca qualificação e baixa remuneração em relação aos homens; o índice de famílias pobres cujos

chefes têm menos de 4 anos de escolaridade é de 52%, sendo que 11,5% de crianças, de 7 a 14 anos se encontram fora da escola; 13,9% de crianças de 10 a 14 anos trabalham; 42,9% das pessoas maiores de 14 anos de idade trabalham sem carteira assinada; e 65,6% dos ocupados maiores de 14 anos de idade não contribuem com a previdência social; dos domicílios das famílias pobres, 28,7% têm abastecimento de água inadequado e 41,6% têm esgotamento sanitário precário.

Tomando-se a educação como um vetor estratégico para o desenvolvimento sustentável e equitativo, observam-se graves problemas decorrentes da ineficiência do sistema educacional brasileiro. Embora tenham sido constatados avanços significativos nesses últimos anos, sérias dificuldades ainda persistem. Existem aproximadamente 4,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola; apenas 33% da população de 4 a 6 anos está na pré-escola; e somente 30% da população de 15 a 17 anos está matriculada no ensino médio.

O perfil da educação no País mantém um forte viés regional que reflete e reproduz as desigualdades socioeconômicas inter-regionais. Do ponto de vista do analfabetismo, por exemplo, os números revelam algum progresso, porém, enquanto a média nacional, relativa à população de 15 anos ou mais, caiu para 14,7%, no Nordeste a taxa de analfabetismo ainda é de 28,7%.

Constata-se uma clara associação entre pobreza, exclusão escolar e trabalho infantil. Cerca de 3,4 milhões de crianças de 5 a 14 anos de idade estão trabalhando no Brasil.

Decorrente dessa estrutura perversa, fenômenos sociais como meninos e meninas em situação de rua, negligência, maus-tratos e abandono familiar, violência sexual de crianças e adolescentes, alto consumo de drogas, envolvimento no narcotráfico e ato infracional na adolescência e juventude são representações que se manifestam nas relações sociais, por vezes como forma de sobrevivência de uma grande parcela da população infanto-juvenil.

É bem verdade que na última década os indicadores sociais têm demonstrado alguma melhoria pontual, no que diz respeito à oferta de serviços sociais públicos. Entretanto, esses progressos não se refletiram na superação da iniquidade que ainda persiste como uma das características inequívocas da sociedade brasileira.

## A Institucionalidade Democrática

A última década representa, para o Estado brasileiro, um momento importante de transição, evolução e transformação, marcado por conturbações frente às tendências e perspectivas da questão social. Ao menos do ponto de vista formal, a Constituição de 1988 representa um novo marco jurídico para a sociedade brasileira, projeta um modelo institucional redistributivo em direção mais universalista e igualitária de organização da proteção social no País.

Contudo, o problema clássico da escassez ou inexistência dos recursos para financiamento das políticas sociais, somado às históricas dificuldades como a centralização política e administrativa, a desarticulação de programas e ações, o desvio de recursos, entre outras, revela a complexidade da realidade brasileira.

Uma forte mobilização popular se inicia nos anos 70 com a repulsa à ordem autoritária então vigente e a luta pela redemocratização do País, levantando as bandeiras da anistia política, das eleições diretas e da convocação da assembléia constituinte.

O debate pela democracia, além de ter propiciado um novo discurso em termos de políticas públicas, favoreceu ações que concretizam direitos sociais conquistados pela sociedade e assegurados em lei.

Portanto, é na década de 90 que os dispositivos assegurados na Constituição Federal de 1988 são regulamentados como **Doutrina de Proteção Integral às Crianças e aos Adolescentes**.

Os avanços internacionais na área da infância e da adolescência repercutiram positivamente no Brasil: foi ratificada a normativa expressa na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e aprovada a Lei Federal 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – que representam marcos de ruptura definitiva com o paradigma da “situação irregular” e conseqüente consolidação da **Doutrina da Proteção Integral**, fundamentada no princípio da **Prioridade Absoluta**, consagrado no Artigo 227, da Constituição Federal Brasileira.

As demais políticas setoriais passam a ser regulamentadas dentro desse novo marco legal institucional. É assim que, em 1990, a Lei nº 8080/90 institui

o Sistema Único de Saúde – SUS, em 1993, a Lei nº 8742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS – dispõe sobre a organização da assistência social, e em 1996 a Lei nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDB – regulamenta os sistemas de educação e ensino. Tratam-se, portanto, de legislações que se articulam dentro das novas condições de institucionalidade democrática e têm princípios comuns, como a descentralização política e administrativa e a participação da sociedade na formulação das políticas.

Dentro desse marco conceitual e legal de política pública, inicia-se o processo de reordenamento institucional na perspectiva de mudanças, sobretudo com a implantação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos Setoriais de políticas públicas.

A confirmação e a expansão da idéia de que as políticas sociais básicas são imprescindíveis para assegurar a **proteção integral** de crianças e adolescentes levaram os Conselhos de Direitos a assumirem a tarefa de operar uma linha nova de ação no sentido de articular um **Sistema de Garantias de Direitos**, envolvendo todas as instâncias legais instituídas de exigibilidade de direitos para enfrentar as sistemáticas violações sofridas por crianças e adolescentes, sobretudo aquelas em situações particularmente difíceis e vulneráveis.

A criação, implantação e prática dos Conselhos de Direitos é que vai possibilitar e indicar a compreensão exata do seu papel e lugar na defesa dos direitos da criança e do adolescente e permitir a construção coletiva da **categoria política estratégica**, de sua ação para assegurar sobrevivência, desenvolvimento, proteção e participação de todas as crianças e adolescentes.

Essa compreensão deriva do projeto político do ECA, no qual os conceitos de **integração, intersectorialidade, complementaridade** e de **redes de atenção** ganham corpo e consistência. É nesse caminho que perspectivas objetivas são criadas para superação do paternalismo, do assistencialismo, do corporativismo e do conservadorismo que, historicamente, marcaram as ações e políticas do Estado brasileiro.

Assim sendo, a discussão da duplicidade de funções entre os Conselhos de Políticas Setoriais e Conselhos de Direitos se baseia numa concepção distorcida da doutrina de **Proteção Integral**. O Conselho de Direitos assume

a tarefa regente para que o direito assegurado em lei deixe de ser uma doutrina e uma questão teórica para se legitimar na sociedade por meio de seus mecanismos de exigibilidade, fortalecidos pelos Conselhos Tutelares, pelos Fundos da Criança e do Adolescente, pelos órgãos operadores de justiça e fóruns da sociedade civil que integram o **Sistema de Garantia de Direitos**. Aos demais Conselhos Setoriais, cabe estabelecer processos de avaliação das ações de políticas sociais em seu conjunto como garantidoras da **proteção integral** de crianças e adolescentes.

Assim, as instâncias públicas de atendimento à criança e ao adolescente, sejam governamentais ou da sociedade civil, devem ser compreendidas na perspectiva de seu locus específico e, ao mesmo tempo, como elementos de integração e monitoramento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

## II- DIRETRIZES NACIONAIS

O Artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que *a Política de Atendimento far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

O CONANDA estabelece as Diretrizes Nacionais como um conjunto

de instruções que irão direcionar os procedimentos nas áreas das políticas sociais e de temas focais que orientarão a organização, a articulação, o desenvolvimento e a avaliação de programas executados pelos órgãos governamentais e pela sociedade civil.

Para elaborar diretrizes nacionais, é necessário levar em consideração as disparidades regionais, a iniquidade e as diferentes condições de recursos financeiros, humanos e operacionais dos municípios.

Portanto, o conjunto das Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência, deliberadas pelo CONANDA, adquire forma, consistência e corpo orgânico quando observadas cada realidade local e considerados os preceitos legais, na dimensão exata de que a municipalidade oferece condições e competências para tecer e organizar a rede de atenção a crianças e adolescentes.

## **1) Educação**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996, os Parâmetros Curriculares Nacionais publicados a partir de 1996, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF - em 1996, e a ampliação do Programa de Distribuição Gratuita de Livros Didáticos são exemplos de iniciativas que demonstram o esforço governamental para a melhoria do ensino público.

Entretanto, o perfil da educação no Brasil ainda é marcado por profundas desigualdades entre as regiões, as áreas rurais e as zonas urbanas de concentração da pobreza.

Vários anos de deterioração do ensino público levaram a grandes disparidades, do ponto de vista qualitativo, entre os setores públicos e privados da educação nacional.

Tendo em vista que o insucesso escolar é considerado uma das principais causas da ineficiência do sistema público, e que ele é expresso pelos elevados índices de distorção idade-série, consequência da repetência e do abandono, a atual política educacional está empenhada em apoiar estratégias de correção do fluxo escolar.

Dados do censo escolar de 1998 mostram alguma melhoria, mas os índices continuam insatisfatórios: cerca de 46,7% dos alunos do ensino fundamental apresentam distorção idade-série, embora a taxa de reprovação tenha caído para 11,4% e a taxa de abandono para 11,1%.

Na educação infantil, apenas 33% da população de crianças de 4 a 6 anos recebem atendimento na pré-escola e 5% de zero a 3 anos têm acesso a creches. Estudos já realizados em vários países têm demonstrado que as crianças que recebem o atendimento adequado na educação infantil apresentam melhores resultados no ensino fundamental, o que constata a gravidade dos dados apresentados.

Contata-se a existência de várias experiências exitosas que introduziram novos padrões de gestão educacional, associaram valorização do professor e democratização das escolas com a participação da comunidade em forma colegiada e proporcionaram mais autonomia para as unidades escolares. É evidente que a situação da educação no Brasil ainda exige um grande esforço e investimentos para superação do baixo nível de ensino e da perversa distribuição de escolaridade que ainda se apresentam.

## **Diretrizes**

- 1 - Garantir a qualidade do ensino público.
- 2 - Implantar a universalização do ensino público desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, assegurando a educação básica para jovens e adultos.

## **Estratégias**

- 1.1 - Valorizar o profissional da educação por meio da capacitação continuada e da justa remuneração.
- 1.2 - Prover a manutenção dos recursos necessários à atividade educacional, tais como infra-estrutura, equipamentos, salas adequadas, água, luz.
- 1.3 - Investir em material didático-pedagógico adequado ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem.
- 1.4 - Cumprir os parâmetros curriculares e os temas transversais propostos pelo MEC.

1.5 - Adotar medidas de correção de fluxo escolar para crianças e adolescentes em defasagem idade-série, propiciando o ensino modular para aqueles que estão em situação de rua, cumprindo medida socioeducativa de internação, ou no trabalho.

1.6 - Assegurar escolas próximas às residências e, em casos especiais, os meios de locomoção gratuitos.

1.7 - Fornecer, em caráter contínuo, merenda escolar de qualidade, respeitadas as especificidades culturais e regionais.

1.8 - Promover a integração escola-família-comunidade na elaboração, execução e avaliação do Projeto Político Pedagógico.

1.9 - Estimular a implantação da escola de tempo integral.

1.10 - Implantar projeto pedagógico específico para a educação infantil.

1.11 - Garantir instalações e equipamentos compatíveis com a faixa etária.

2.1 - Assegurar um programa nacional de subsídios financeiros para as famílias de crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade, estendendo o mesmo benefício ao ensino médio.

2.2 - Redefinir os percentuais dos Fundos da Educação para garantir a universalização da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, Ensino Profissionalizante e Educação de Jovens e Adultos, observando o que determina a LDB para cada esfera de governo.

2.3 - Ampliar gradativamente a oferta de creche e pré-escola, de forma a atingir a universalização da educação infantil.

2.4 - Assegurar um aumento progressivo dos investimentos em educação, atingindo 10% do PIB, até 2.009.

## **2) Saúde**

No contexto da saúde na infância, têm sido constatados avanços significativos, os quais decorrem, sem dúvida, de medidas e fatores que vêm sendo adotados, de que são exemplos: a ampliação dos programas de saúde da mulher e da criança, sobretudo os voltados ao pré-natal, parto e puerpério; a



ampliação da oferta médico-hospitalar infantil; as campanhas de vacinação, de aleitamento materno, de reidratação oral; o envolvimento da comunidade em ações de saúde, o programa nacional de saúde da família, a redução da fecundidade; e a atuação dos conselhos municipais de saúde.

O perfil da mortalidade infantil no Brasil apresenta tendência de queda, sendo que, em 1998, era de 36.1 por mil. Esse perfil, entretanto, não é homogêneo entre as regiões do País. A região Nordeste continua com a maior taxa de mortalidade (75 por mil); a mais baixa apresenta-se na região Sudeste (35 por mil). A tendência de queda está marcadamente nas áreas urbanas, sendo que a taxa, nas áreas rurais, é duas vezes superior.

As mortes por afecções originadas no período perinatal correspondem a 44% de óbitos infantis no Brasil. As pneumonias como causa de óbito infantil têm se reduzido em 25% e as diarreias em mais de 50% em relação aos valores da década de 80. Um dos fatores preponderantes para essa redução foi a adoção, pelas mães, do uso do Soro de Reidratação Oral. Mesmo assim, essas afecções respondem por mais de 60% das internações pelo SUS, e 5% das crianças brasileiras de até 5 anos de idade padecem de desnutrição. Os óbitos por causas externas em crianças e adolescentes são de 51,58% na faixa de 10 a 14 anos e de 67,57%, na de 15 a 19 anos em relação às demais causas de óbitos. A mortalidade materna é por sua grande variação, um indicador pouco confiável nos dados disponíveis. Entretanto, a partir de óbitos declarados no Brasil, em 1998, chega-se a um número de 65 mortes por 100 mil nascidos vivos.

Em relação à saúde do adolescente, os dados registram que, dos partos realizados pelo SUS, em 1996, 25% foi em crianças e adolescentes entre 10 e 19 anos de idade. Desse universo, 54% apresenta baixa escolaridade e já havia ficado grávida mais de uma vez, sendo que 1 em cada 10 mulheres de 15 a 19 anos já tinha 2 filhos e 45,9% desses filhos foram indesejados. Entre os jovens de até 24 anos de idade, 45,9% não usam nenhum método contraceptivo.

No aspecto da AIDS, o Brasil apresenta bons resultados com o trabalho efetivado pelo Programa Nacional de combate à AIDS, cuja participação da sociedade civil tem sido bastante intensa e significativa. Segundo o Ministério da Saúde, existem 190.949 casos notificados de AIDS e, destes, 6.750 são de crianças com menos de 13 anos de idade e 4.382 de adolescentes de 13 a 19

anos de idade. A Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde demonstra que 11% da população infanto-juvenil feminina e 8% da masculina desconhecem totalmente algum modo de evitar o HIV; 83% da população feminina e 88% da masculina sabe citar o uso da camisinha como uma das maneiras de se evitar o HIV e a AIDS, e 66% dos homens de 15 a 19 anos reportaram o uso do preservativo na última relação sexual. Entre os adolescentes de 15 a 19 anos, 99% das mulheres e 98% dos homens já ouviram falar da doença.

Portanto, no que diz respeito aos problemas de saúde da criança e do adolescente, os mais cruciais são os relativos à adolescência, sobretudo quanto ao desenvolvimento da sexualidade, à violência, ao uso de drogas, além do atendimento especializado para diagnóstico e tratamento de doenças específicas.

## **Diretrizes**

1 - Garantir uma política de saúde pública de acesso universal e igualitário, nos aspectos da promoção, proteção e recuperação da saúde de crianças e adolescentes.

## **Estratégias**

1.1 - Assegurar que a União aplique o equivalente à variação nominal do PIB, corrigida do ano anterior; que os Estados e os Municípios apliquem, respectivamente e de forma gradual, a partir de 2000 até 2004, de 7% a 12% e de 7% a 15% da arrecadação dos impostos.

1.2 - Garantir à gestante o atendimento integral pré (6 consultas, de acordo com as orientações da OMS) e perinatal, para assegurar o direito à vida e à saúde da mãe e seu nascituro.

1.3 - Garantir a todas as crianças o registro de nascimento gratuito e o acesso a atenção adequada no que diz respeito à promoção, bem como à recuperação da saúde tanto na atenção básica quanto nos demais níveis de atendimento do SUS.

1.4 - Garantir o exame gratuito – “teste do pezinho” – e o tratamento adequado, bem como o exame de DNA, quando indicado.

1.5 - Assegurar programas e serviços de atenção integral à saúde do adolescente, privilegiando a orientação sexual, com vistas à prevenção da gravidez precoce e das DST/AIDS.

1.6 - Assegurar serviços de saúde especializados para a prevenção, o diagnóstico e o tratamento à criança e ao adolescente portador de necessidades especiais, tanto físicas quanto mentais.

1.7 - Implantar ambulatórios especializados para o atendimento a crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos.

1.8 - Assegurar programas especiais de tratamento a crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas (drogadição).

### **3) Assistência Social**

Embora os dados da Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS apontem que a maioria dos recursos da assistência social atendem programas destinados a crianças e adolescentes, isto não tem significado redução de riscos para elas e suas famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social. O que talvez se deva ao fato de serem programas que não asseguram mínimos sociais, como é a finalidade da assistência social prevista em lei, persistindo o perfil da assistência social de atenção focal, seletiva e de pouca cobertura.

Como exemplo, o atendimento a crianças em pré-escola de famílias com renda abaixo de um salário mínimo é apenas de 18%, enquanto que para as famílias com renda um pouco mais elevada, ou seja, superior a 2 salários mínimos, passa para quase 60%. Quanto às famílias com renda abaixo de 1 salário mínimo, o atendimento em creches não ultrapassa os 3%.

A situação de crianças e adolescentes privados da convivência familiar ocupa também uma grande parte das ações da política oficial da assistência social executada sobretudo mediante convênios com entidades sociais não go-

vernamentais que abrigam crianças, recebendo, em contrapartida, uma ajuda de custo per capita. Essa é uma área com grandes problemas, porque ainda não se efetivou adequadamente o reordenamento institucional para atender o paradigma da proteção integral declarada pelo ECA.

O enfrentamento da pobreza extrema representa um dos maiores problemas para a assistência social, como política de garantia de mínimos sociais e de inclusão.

A criação dos Conselhos de Assistência Social em todos os estados e na maioria dos municípios constitui um fato novo e importante na busca de soluções adequadas no âmbito da Assistência Social.

## **Diretrizes**

- 1 - Garantir uma política nacional de assistência social que tenha a família como foco central da atenção, que assegure os mínimos sociais às famílias pobres, promovendo o acesso de todos os seus membros às demais políticas sociais básicas.
- 2 - Garantir uma política nacional de apoio à juventude que promova o protagonismo infanto-juvenil no aspecto da cidadania.

## **Estratégias**

- 1.1 - Promover programas próprios e /ou integrar com ações de outras áreas de apoio sociofamiliar, que assegurem renda mínima às famílias.
- 1.2 - Articular as ações de assistência social com os programas de profissionalização e geração de emprego e renda.
- 1.3 - Integrar e apoiar programas de melhoria de condições de habitabilidade para as famílias em situação de risco pessoal e social.
- 1.4 - Assegurar um programa nacional de reintegração familiar para crianças e adolescentes privados da convivência familiar, por meio do incentivo à adoção.

1.5 - Assegurar que o repasse do orçamento da seguridade social destinado à assistência social seja de 5%.

2.1 - Fortalecer e ampliar as metas de programas que oferecem benefícios a jovens em situação de risco, de forma a levá-los a atuar nas próprias comunidades e em atividades de saúde, meio ambiente e cidadania.

2.2 - Ampliar a criação de espaços para democratização de informação entre jovens de comunidades carentes.

#### **4) Cultura, Esporte e Lazer**

A falta de integração das políticas sociais e a concepção elitista que se tem sobre as ações de cultura e esporte criam uma distância entre os setores oficiais dessas políticas e o esforço de atenção integral que vem sendo colocado em favor de crianças e adolescentes.

Essa situação, em parte, justifica a ausência de dados sistematizados dessas áreas que melhor orientem as ações. Por outro lado, a recorrência a atividades que valorizam as manifestações culturais locais, a promoção de programas que utilizam a abordagem esportiva como elemento de socialização e integração de crianças e adolescentes como as chamadas “escolinhas de esporte”, a criação e revitalização de bibliotecas municipais com equipamento para o desenvolvimento da leitura dirigida, as práticas de atividades lúdicas e recreativas em várias ações de atendimento e programas de incentivo à formação e à criação artísticas são sinais verdadeiros da importância da cultura, esporte e lazer, fundamentais no processo de desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Nesses últimos 10 anos, têm crescido bastante as iniciativas de governos municipais e de entidades da sociedade civil, que priorizam abordagens culturais e esportivas nas ações de atendimento às crianças e aos adolescentes. Além disso, alternativas de parcerias com o setor empresarial e com organizações não governamentais têm sido utilizadas com sucesso para o financiamento de atividades extra-escolares.

Nesse sentido, vários municípios e ONGs têm sido premiados por de-

envolverem programas na área de cultura e esporte como forma de assegurar a proteção integral à criança e ao adolescente.

Algumas experiências importantes constituem exemplos de práticas pedagógicas de atenção a crianças que vêm dando certo, como: O Grupo Edisca, no Ceará; o projeto de Esporte na Escola de Samba Mangueira, no Rio de Janeiro; A orquestra Mirim, em Pernambuco; A Rádio Margarida, no Pará; A Mala do Livro e o Classe Arte, no Distrito Federal; entre várias outras.

Em âmbito federal, destacam-se programas do Ministério da Cultura como o de Incentivo à Leitura, Apoio às Bandas Municipais, O Curso de Formação para Restauração e Preservação do Patrimônio Histórico, Oficinas Escolas, Casa da Cultura; no Ministério dos Esportes, o “Programa Esporte Solidário”. Esses programas contemplam crianças e adolescentes, embora a oferta desses serviços seja muito restrita, o que compromete sua eficácia.

O desafio nessa área é a universalização dos programas e ações de cultura, esporte e lazer e a integração com as demais políticas, como direito que deve ser assegurado no processo de desenvolvimento de todas as crianças e adolescentes.

## **Diretrizes**

1- Garantir uma política nacional de cultura, esporte e lazer para crianças e adolescentes de caráter universal, que contemple a integração regional e a valorização da cultura local.

2- Assegurar apoio financeiro da União e dos Estados aos Municípios para promoção de atividades culturais, esportivas e de lazer destinadas à criança e ao adolescente.

## **Estratégias**

1.1 - Assegurar que os Conselhos Municipais e Estaduais de Direitos participem da elaboração dos Planos Diretores de Cultura.

1.2 - Potencializar e democratizar os espaços públicos de esporte e cultura.

1.3 - Assegurar programas e serviços de bibliotecas, brinquedotecas, gibitecas, videotecas.

1.4 - Garantir o acesso gratuito de crianças e adolescentes de baixa renda aos eventos culturais, esportivos e de lazer.

1.5 - Propor que a lei do Fundo Nacional do Desenvolvimento do Esporte Escolar - FUNDESP - contemple recursos específicos para atividades voltadas para crianças e adolescentes.

1.6 - Assegurar que os programas federais de desenvolvimento do desporto, possam atender a todos os municípios que deles necessitarem.

## **5) Ações Especiais**

### **5.1 Proteção Especial**

Entende-se Proteção Especial como um conjunto de políticas dirigidas aos segmentos da população infanto-juvenil que se encontram em situação de risco pessoal e social, em razão de extrema violação de direitos.

A violência contra crianças e adolescentes constatada pelos elevados índices registrados pelas instâncias oficiais de justiça e segurança está diretamente relacionada a questões de natureza socioeconômica e cultural.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz um novo conceito de violações de direitos, ou seja, ações, omissões ou situações que ameaçam ou violam direitos fundamentais de crianças e adolescentes, como o direito à vida, ao respeito, à dignidade, à liberdade. Nessa perspectiva, embora os dados estatísticos disponíveis não sejam precisos, sabe-se que é elevado o número de crianças e adolescentes que são vítimas das diferentes formas de violências, diretas ou indiretas, como aquela decorrente da estrutura social injusta e desigual da sociedade brasileira.

Assim sendo, determinados temas ganham prioridade dentro das ações dos Conselhos de Direitos como temas focais, para acessar os mecanismos de exigibilidade de direitos, e como temas transversais no âmbito mais geral das políticas públicas. São temas cujas violações caracterizam-se pelas relações interpessoais, como maus-tratos (físico, psicológico, negligência e abuso sexu-

al), e pela violência estrutural, como o trabalho infantil, crianças e adolescentes na rua com risco social, população infanto-juvenil indígena e remanescentes de quilombos (quilombola).

## 5.2 Violência Sexual

De acordo com dados do Ministério da Justiça, o Brasil registra, por ano, cerca de 50 mil casos de violência sexual contra crianças e adolescentes. Segundo pesquisadores, a estimativa é de que os números oficiais representem apenas 10% do total de casos. Isso porque grande parte das agressões ocorre dentro de casa e portanto, essa violência geralmente não é notificada.

A violência sexual contra crianças e adolescentes no País teve sua expressão política na década de 90, quando este fenômeno foi incluído na agenda da sociedade civil como questão relacionada à luta nacional/internacional pelos direitos humanos e pela defesa e garantia de direitos de crianças e adolescentes. Por se tratar de um fenômeno de visibilidade política e social recente e complexo no contexto histórico brasileiro, apresenta dificuldades em relação à conceituação, definição e caracterização. Esse fato traz implicações para o enfrentamento eficaz da violência sexual de crianças e adolescentes nas áreas da defesa/responsabilização, das políticas públicas e da legislação.

O papel da sociedade civil, notadamente dos movimentos sociais, fóruns, conselhos e ONGs, como protagonistas na mobilização social de setores do legislativo, do executivo, da mídia e das agências internacionais, foi determinante na luta pela inclusão da violência sexual de crianças e adolescentes na agenda pública brasileira dos anos 90.

## 5.3 Trabalho

No Brasil, a questão do trabalho e de sua relação com crianças e adolescentes é irrefutável. Contudo graças a ações governamentais e não-governamentais, grandes mudanças já podem ser observadas.

É evidente que o Estado brasileiro assumiu a luta pela erradicação do trabalho infantil e a proteção do trabalho do adolescente. A ratificação das Convenções n.º 138 e n.º 182, da Organização Internacional do Trabalho, e a



Emenda Constitucional nº 20, que altera a idade para ingresso no mercado de trabalho para 16 anos de idade, são marcos significativos.

Entretanto, a realidade dos pequenos trabalhadores do País ainda se configura como uma grave violação de direitos. Todas as pesquisas e estudos demonstram que o trabalho de crianças e adolescentes está intimamente associado à baixa renda de suas famílias.

Comparando os dados de 1995 com os de 1999, verifica-se no País uma queda de crianças e adolescentes, na faixa etária de 5 a 15 anos, que estavam trabalhando. Em 1995, em cada grupo de 1000 crianças e adolescentes, 137 estavam trabalhando. Em 1999, essa relação foi de 107 para cada 1000 crianças e adolescentes.

Em 1999 o número de crianças trabalhando, de 5 a 14 anos de idade, foi de 9%. Do total de 2,9 milhões de crianças de 10 a 14 anos de idade ocupadas, 87,1% estavam nessa faixa. As meninas representavam cerca de um terço das crianças ocupadas de 5 a 14 anos. De 1995 para 1999, a proporção de crianças trabalhando nessa faixa etária caiu de 14,5% para 11,8% entre meninos e de 7,8% para 6,0% entre as meninas.

O número de crianças de 5 a 9 anos ocupadas continuou apresentando tendência de declínio. De 1995 para 1999, este contingente baixou de 519 mil para 375 mil e sua participação no total dessa faixa etária caiu de 3,2% para 2,4%. Em quatro anos, o grupo de 10 a 14 anos de idade diminuiu de 3,3 milhões para 2,5 milhões e a sua participação no grupo etário reduziu-se de 18,7% para 14,9%. No entanto, de 1998 para 1999, esse grupo apresentou aumento de 1,9% decorrente do crescimento da mão-de-obra infantil em atividade agrícola.

No que diz respeito aos rendimentos, eles continuaram a diminuir. De 1998 para 1999, entre os 10% com as menores remunerações de trabalho, a perda real foi de 6,8% e no outro extremo, entre os 10% com maiores rendimentos, foi de 8,6%.

Nos dados do IBGE de 1999 foi constatado que na medida que a idade aumenta, a atividade agrícola diminui e os jovens passam para a atividade de serviços que apresenta significativa expansão.

Jovens trabalhadores entre 15 e 17 anos com registro:

- 1995 - 14%

- 1999 - 33,2%

A jornada semanal dos trabalhadores entre 15 e 17 anos, em 1999, era de 40 horas para 75% desses trabalhadores.

Segundo essa estatística, 88% das crianças de até 14 anos que trabalhavam não tinham remuneração.

Até o ano de 1998, os dados sobre trabalho ilegal infanto-juvenil divulgados pela PNAD/IBGE restringiam-se à faixa etária de 5 a 14 anos, haja visto que a idade mínima para trabalho era de 14 anos naquela época, conforme art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988.

A promulgação da Emenda Constitucional número 20, de 20 de outubro de 1998, alterou a idade mínima para 16 anos. A fim de captar essa nova realidade, a partir da PNAD de 1999, passou-se a analisar o problema do trabalho infantil sobre os dados coletados na população de 5 a 15 anos (IBGE). No entanto, para manter o mesmo padrão, nas séries de dados até então divulgados pela PNAD/IBGE, que considera a população de 5 a 14 anos, foi necessário realizar alguns ajustes com conseqüentes considerações e esclarecimentos.

Em 1999, a população brasileira infanto-juvenil era de 32.408.035 crianças e adolescentes. Foi constatado nesse ano que 9% dessa população encontrava-se em trabalho ilegal, o que significa o elevado número de 2.908.341 de crianças e adolescentes. Contudo, ao se comparar esse número com as estatísticas de 1995, observa-se um avanço significativo: houve no período uma redução de 26% no que se refere à participação de crianças e adolescentes, de 5 a 14 anos, em atividades ilegais no País.

Considerando ainda os dados de 1995 e de 1999 pode-se constatar um aumento de 6,17% para 6,48% nas ocupações de trabalho domiciliar; de 4,73% para 5,01% no trabalho por conta própria; e de 0,10% para 0,35% nas atividades não remuneradas.

Os movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente já detectaram que o trabalho infantil é um problema complexo e de múltiplas facetas, que precisa ser enfrentado a partir de uma perspectiva histórica da evolução de valores sociais e de sistemas de produção.

Outro grande desafio é a proteção do trabalho dos adolescentes, cujos

dados demonstram que esses trabalhadores são absorvidos em ocupações pouco qualificadas, com baixa remuneração, e enfrentam péssimas condições de trabalho.

O envolvimento dos diferentes setores da sociedade, como os sindicatos, os empresários, as organizações internacionais, os setores de fiscalização do Ministério e Secretarias Estaduais de Trabalho, tem sido de grande contribuição para a identificação dos problemas citados e também para a elaboração de estratégias de superação.

## **Diretrizes**

1 - Garantir uma política nacional de promoção de direitos para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

2 - Garantir a implantação do plano nacional de enfrentamento de violência sexual infanto-juvenil.

3 - Garantir uma política de erradicação do trabalho infantil e de proteção do trabalho do adolescente.

## **Estratégias**

1.1 - Assegurar atendimento sistemático de proteção integral à criança e ao adolescente indígena e quilombola.

1.2 - Assegurar atendimento sistemático de proteção integral à criança e ao adolescente em situação de rua.

1.3 - Assegurar atendimento sistemático de proteção integral à criança e ao adolescente testemunha, sobretudo quando se tratar de denúncias envolvendo o narcotráfico e extermínio.

2.1 - Assegurar a execução das ações previstas no plano nacional de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, deliberado pelo CONANDA na assembléia ordinária de 12-07-00.

3.1 - Assegurar que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI seja ampliado e dê ação continuada para o combate de toda e qualquer forma de trabalho infantil.

3.2 - Assegurar que as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Combate ao Trabalho Infantil sejam implantadas.

3.3 - Propor à Câmara Federal projeto de lei para regulamentação do trabalho educativo, previsto no Artigo 68 do ECA.

3.4 - Acompanhar e assegurar a política nacional do trabalho do aprendiz (Lei da Aprendizagem - 2000). Garantir e assegurar os direitos do trabalhador adolescente maior de 16 anos de idade.

3.5 - Exigir a ampliação e a regularidade da fiscalização do trabalho infantil e a proteção do trabalho do adolescente.

3.6 - Propor mecanismos para que os recursos advindos de multas pela exploração do trabalho infantil e/ou irregularidade no trabalho do adolescente sejam revertidos aos Fundos da Infância e Adolescência.

3.7 - Assegurar que os programas de capacitação e treinamento de adolescentes para o mercado de trabalho sejam integrados com a área de educação.

3.8 - Assegurar a implementação da política nacional de apoio ao jovem no acesso ao primeiro emprego.

## **5.4 Medidas Socioeducativas**

Conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, quando verificada a prática de ato infracional por adolescentes, o juiz poderá aplicar uma das medidas socioeducativas previstas, devendo ser levadas em conta a capacidade do adolescente cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração. Portanto, o que está posto como garantia legal é o conteúdo da reinserção social do adolescente em conflito com a lei, e neste sentido, o sistema de atendimento às medidas socioeducativas não pode estar desvinculado do sistema de **proteção**

**integral**, onde se inserem as políticas sociais públicas.

Cabe ressaltar que o Estatuto da Criança e do Adolescente só tem sido cumprido em algumas unidades da federação que estão implantando a política de proteção integral na aplicação das medidas socioeducativas, resultado dos processos tramitados e julgados.

Segundo dados do Ministério da Justiça /DCA, das medidas aplicadas ao final do processo de apuração de ato infracional praticado por adolescente, 86%, em média nacional, são medidas de meio aberto. Os crimes graves aparecem em menor incidência, portanto a aplicação da medida socioeducativa de internação é aplicada em menor percentual, representando 14% da aplicação da medida, em média nacional. Entretanto, o que se tem de realidade é que, na esfera da execução da medida socioeducativa aplicada aos adolescentes, os direitos assegurados em lei são sistematicamente violados, sobretudo em relação à medida de internação.

As investigações e estudos sobre esse assunto demonstram que a maioria dos executores de políticas públicas e dos governantes ignoram sistematicamente o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, considerando-o como tema secundário em relação às suas prioridades de governo.

O foco da discussão nacional sobre o adolescente em conflito com a lei, que deveria estar centrado no sistema de **atendimento** às medidas socioeducativas, está desviado para a **aplicação** dessas medidas. Permanece apoiado em estruturas físicas e pedagógicas geradas em uma lógica autoritária, repressora e punitiva, que em nada corresponde aos conteúdos de reinserção social, hoje baseados em processos educativos e de garantia de direitos assegurados pelo ECA.

O atendimento ao adolescente autor de ato infracional requer a imediata construção de uma política nacional que incorpore as dimensões da prevenção e da promoção, como componentes de garantia de direitos e de cidadania.

## **Diretrizes**

1 - Garantir a implantação de uma política de atendimento aos adolescentes autores de ato infracional, em todas as modalidades das medidas socioeducativas e em todas as esferas de governo.

## **Estratégias**

1.1 - Exigir, por intermédio dos mecanismos legais apropriados, a imediata extinção de unidades de internação de adolescentes que ainda funcionam nos moldes de FEBEMs.

1.2 - Assegurar o rigoroso cumprimento das resoluções n.º 45, 46 e 47 do CONANDA, que estabelecem parâmetros para o atendimento das medidas socioeducativas.

1.3 - Realizar campanhas sistemáticas, em âmbito nacional, para assegurar a inimizabilidade penal até os 18 anos de idade.

1.4 - Incentivar a criação municipal de programas de medidas socioeducativas em meio aberto.

## **6) Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos**

Os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares são órgãos de função pública criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente: o primeiro, inserido na definição das políticas de atendimento, o outro, no zelo pelo cumprimento dos direitos previstos na lei.

Os Fundos Nacional, Estaduais e Municipais, igualmente, são mecanismos de arrecadação de recursos financeiros para complementar a efetivação da política de atendimento, conforme a **Doutrina da Proteção Integral**. Trata-se, portanto, de mecanismos fundamentais ou mesmo estruturas básicas para implementação do ECA, sem os quais a política pode ser ameaçada.

Os relatórios da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do

Adolescente apresentam informações sobre 877 municípios de 8 unidades federativas (incluindo o Distrito Federal). Em 56,5% desses municípios, existem Conselhos de Direitos e em 41,5%, Conselhos Tutelares.

Quanto à estrutura, aos equipamentos e ao funcionamento dos Conselhos e Fundos, de um modo geral, são apontados como deficitários, o que compromete a sua visibilidade e eficácia junto ao Estado e à Sociedade.

## **Diretrizes**

1 - Garantir a implantação e devido funcionamento dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares, conforme determina o ECA, em todo o território nacional.

2 - Garantir a criação e a consolidação do Fundo nas esferas nacional, estadual e municipal.

## **Estratégias**

1.1 - Criar resolução com definição de prazos e metas de implantação dos Conselhos em todos os municípios brasileiros.

1.2 - Criar resolução que responsabilize o executivo municipal pela manutenção da instalação e da infra-estrutura de funcionamento dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares.

1.3 - Formular e implantar um programa de capacitação continuada para conselheiros de direitos e conselheiros tutelares.

1.4 - Criar resolução estabelecendo padrão mínimo para escolha e atuação, bem como obrigações das partes em relação aos Conselhos de Direitos e aos Conselhos Tutelares.

1.5 - Assegurar que as três esferas de governo destinem, no mínimo, 1% de cada orçamento para o Fundo da Criança e do Adolescente.

1.6 - Assegurar que parte dos recursos arrecadados pelas loterias federais e estaduais possam ser repassados aos Fundos da Criança e do Adolescente.

1.7 - Assegurar que os recursos advindos de multas administrativas, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, sejam repassados aos Fundos da Criança e do Adolescente.

1.8 - Promover uma campanha nacional para divulgação do Fundo da Criança e do Adolescente e informar sobre as vantagens das pessoas físicas e jurídicas ao aplicarem no Fundo.

## 7) Mecanismos de Exigibilidade de Direitos

A exigibilidade de direitos diz respeito ao sistema de justiça e segurança disponível para acesso e garantia de direitos assegurados em lei.

Das análises procedidas, por meio de seminários e encontros específicos sobre o assunto, pelo menos duas situações se colocam como fundamentais, quais sejam: a primeira é que os índices de crimes de violência praticados **contra** crianças e adolescentes são significativamente maiores do que os crimes de violência praticados **por** crianças e adolescentes; a segunda é que, mesmo diante dessa constatação pelos órgãos oficiais de segurança e justiça, o investimento nessa política caminha no sentido do controle e da repressão aos crimes cometidos por adolescentes. Por exemplo, o número de Delegacias Policiais de proteção à criança e ao adolescente e de Varas Privativas de crimes contra crianças e adolescentes no País é insignificante.

Por outro lado, o sistema público de acesso à justiça somente se torna visível nos crimes praticados por adolescentes, e mesmo assim, de forma muito precária. Com relação aos crimes praticados contra crianças e adolescentes, esse acesso é quase que negado.

As instâncias jurídicas e os mecanismos de acesso à justiça são classificados de insuficientes e precários nas condições de infra-estrutura. A maior parte desses serviços são prestados nas capitais dos estados, ficando os municípios do interior descobertos, com um atendimento extremamente deficitário.



Os dados da realidade apontam que, na grande maioria dos casos, a justiça não disponibiliza mais que um promotor de justiça e um juiz na comarca para tratar das questões especializadas da Vara da Infância e Juventude. Quanto à Defensoria Pública, a situação é ainda pior, ela existe em apenas algumas capitais.

Nos Centros de Defesa para crianças e adolescentes constata-se que são instâncias da sociedade civil, organizadas como ONGs, e estão presentes em quase todos os estados do País.

## **Diretrizes**

1 - Garantir a criação e o funcionamento adequado dos órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos.

## **Estratégias**

1.1 - Solicitar que o Ministério Público acione os mecanismos legais existentes contra Estados e Municípios e o Distrito Federal, quando não garantirem a criação e o pleno funcionamento dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos.

1.2 - Criar mecanismos que impeçam o repasse de recursos financeiros federais e estaduais ao município que não criar e manter os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundo.

1.3 - Assegurar a implantação de Delegacias de Proteção da Criança e do Adolescente e Delegacias de Apuração de Crimes Cometidos por Adolescentes em municípios com população acima de 200 mil habitantes.

1.4 - Assegurar que o poder judiciário implante as Varas Especializadas da Infância e da Juventude em municípios com população acima de 200 mil habitantes.

1.5 - Assegurar a implantação de Defensorias Públicas para o atendimento de crianças e adolescentes.

1.6 - Criar um sistema de informações integrado com todas as ações de políticas de promoção da proteção integral de crianças e adolescentes, abrangendo os Estados, Municípios e o Distrito Federal.

1.7 - Universalizar o Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA – do Ministério da Justiça/DCA.

### **III – INTEGRAÇÃO, PARCERIAS, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO**

Como já afirmado na fundamentação do presente documento, o papel político estratégico do CONANDA na implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente materializa-se na tarefa de integrar, fiscalizar, acompanhar e avaliar o conjunto de ações das políticas públicas e de destinar proteção especial à criança e ao adolescente.

Nessa perspectiva, a definição de diretrizes vai além do estabelecimento de interface entre as políticas para orientar concepções de padrões de planejamento e de criação de mecanismos de avaliação e monitoramento. Ela se fundamenta no próprio sistema de atendimento integrado que requer a construção de uma **rede de atenção integral à criança e ao adolescente**.

Assim sendo, os parceiros fundamentais identificados para essa tarefa são os seguintes:

- Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais de políticas sociais.
- Ministério da Justiça / DCA e os correspondentes em nível estadual.
- Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e os correspondentes em nível estadual.
- Organizações da sociedade civil ligadas ao movimento de defesa de direitos de crianças e adolescentes.
- Unidades de atendimento direto governamentais e da sociedade civil.
- Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Conselhos Setoriais.
- Órgãos Federais específicos como FUNAI, Polícia Federal, INCRA, Meio ambiente.
- Tribunais de Justiça.
- Varas da Infância e Adolescência.
- Ministério Público.
- Defensorias Públicas.

Para efeito de monitoramento e avaliação, os seguintes mecanismos deverão ser adotados:

- Reuniões sistemáticas do CONANDA com os demais Conselhos de Políticas Setoriais que mantêm interface e/ou ações de locus próprio de atenção à criança e ao adolescente.
- Realização de assembléias do CONANDA, descentralizadas, nas diferentes unidades federativas.
- Acompanhamento de programas e ações governamentais por meio de bancos de dados integrados.
- Análise de relatórios, estatísticas e avaliações dos órgãos oficiais do governo e da sociedade civil.
- Análise dos Planos de Ação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, bem como de relatórios, estatísticas e avaliações dos resultados.
- Acompanhamento do processo de implantação dos Conselhos de Direitos

- e Conselhos Tutelares em todo o território nacional.
- Reuniões periódicas do CONANDA com os Conselhos Estaduais de Direitos.
  - Reuniões sistemáticas do CONANDA com as instâncias governamentais de orçamento e finanças.
  - Reuniões do CONANDA com as instâncias do Judiciário, do Ministério Público e Defensorias Públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Rizzini, Irene. *A Criança e a Lei no Brasil*, UNICEF/CESPI/USU, Brasília-DF, 2000.

Faleiros, Vicente e outros. Projeto de Pesquisa “10 anos de ECA. Avaliando Resultados e Projetando Metas” CECRIA/AMENCAR, Brasília-DF, 2000.

A Infância no Brasil nos Anos 90. UNICEF/Brasil, Brasília – 1998.

Assistência Social: Gestão 1996/97, SAS/MPAS – Brasília 1997.

Revista Serviço Social e Sociedade, N.º - Ed. Cortêz – São Paulo, 2000.

Base de Informações Municipais, IBGE – 2000.

Anais da II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, Brasília 1997.

Relatório da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, Brasília 1999.

Censo Escolar 1998, INEP/MEC.

SIM/SINASC, 1998 – Ministério da Saúde.

PNAD/IBGE 1998.

Síntese de Indicadores Sociais, IBGE, 1998.

Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde - 1996.