

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO  
FACULDADE DE DIREITO

Angélica Borges

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E REPRESSÃO À  
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA INFANTIL  
NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO

Passo Fundo  
2013

Angélica Borges

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E REPRESSÃO À  
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA INFANTIL  
NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO

Monografia apresentada ao curso de Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, sob orientação do professor Me. Josenir Cassiano Borges.

Passo Fundo  
2013

Ao meu esposo Abel,  
pelo companheirismo,  
incentivo, carinho de  
sempre.

A Deus por me acompanhar em todos os momentos dessa jornada, dando saúde, força e sabedoria sempre.

A minha família pelo apoio e carinho.

Ao meu esposo, por não medir esforços, para a concretização dos meus sonhos.

Ao professor Josenir Cassiano Borges, orientador, pela atenção, amizade e orientação, tornando possível a realização da pesquisa.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização da presente pesquisa.

Tempo de criança

No dia em que toda criança  
For respeitada plenamente  
No seu desejo, no seu direito,  
E em tudo que faz.  
O mundo começará lentamente  
Um longo processo de justiça  
AMOR e PAZ.

*(Severo Loppes)*

## RESUMO

A violência doméstica constitui um dos maiores problemas sociais enfrentados neste país, principalmente quando refere-se à criança e ao adolescente, vulneráveis em relação aos adultos. Assim, surge a necessidade de o Estado proteger esses sujeitos de direitos, através da elaboração de políticas públicas. Desta forma, juridicamente, problematiza-se: há efetividade das políticas públicas de proteção e repressão à violência doméstica infantil, estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente, em Passo Fundo? Hipoteticamente, considerou-se a premissa de que tais políticas constituem um grupo integrado de ações, mas muitas vezes, tornam-se de difícil efetividade, devido a dificuldades econômicas, sociais e culturais, enfrentadas diariamente. O objetivo do presente estudo é analisar o sistema protetivo de combate à violência doméstica infantil nesta cidade. O método de procedimento foi o monográfico com pesquisa bibliográfica, documental e de campo, aliado ao método de abordagem dialético. Como marco teórico, destaca-se a adoção da teoria da doutrina da proteção integral, a qual tem por finalidade a proteção e garantia de todos os direitos dos infantes. Assim, no primeiro capítulo, abordam-se as políticas públicas; em seguida, no segundo capítulo, trata-se da proteção infantil no ordenamento jurídico brasileiro; o último capítulo as espécies de políticas públicas, as formas de violência infantil e o estudo prático no município de Passo Fundo. Concluiu-se que há grandioso desrespeito ao princípio da prioridade absoluta, quanto à efetivação das políticas públicas de prevenção e repressão à violência doméstica contra infantes em Passo Fundo.

Palavras-chave: Criança e adolescente. Políticas Públicas infantes. Proteção e repressão à violência infantil em Passo Fundo. Violência doméstica infantil.

## LISTA DE SIGLAS

CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança
CBIA	Centro Brasileiro da Infância e Adolescência
ONGs	Organização Não Governamental
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
FNCA	Fundo Nacional da Criança e do Adolescente
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
SEMCAS	Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PAEFI	Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Proteção e Atendimento Integral a Família
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
OMS	Organização Mundial de Saúde
PETI	Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>1 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS ATORES SOCIAIS NO BRASIL</b> .....	<b>11</b>
1.1 Concepção e classificação das políticas públicas .....	11
1.2 Atores sociais das políticas públicas brasileiras .....	16
1.3 Destinatários das políticas públicas .....	21
<b>2 A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	<b>26</b>
2.1 Historiografia protetiva .....	26
2.2 Princípios de proteção .....	30
2.3 Direitos fundamentais infantis .....	35
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE REPRESSÃO A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA INFANTES EM PASSO FUNDO</b> .....	<b>43</b>
3.1 Políticas públicas repressivas .....	43
3.2 Nuances da violência infantil .....	50
3.3 Aplicação das políticas públicas de repressão à violência infantil doméstica no município de Passo Fundo .....	57
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>65</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>70</b>



## INTRODUÇÃO

O sistema econômico capitalista, tão comentado nos últimos anos, mais por efeitos negativos do que positivos, traz consigo a grande desigualdade social, assim como a mudança dos valores vigentes na sociedade. Grandes transformações acontecem em um curto espaço de tempo, o que desafia a capacidade de adaptação, pressuposto de sobrevivência. Nesse quadro, onde impera o imediatismo, o egoísmo, onde pouco se põe em prática atos de solidariedade, é constantemente observada a supressão de direitos fundamentais de alguns grupos, considerados vulneráveis, especialmente, crianças e adolescentes.

A violência doméstica constitui-se em um dos problemas mais graves enfrentados pela sociedade contemporânea. Barbáries acontecem dentro dos lares das famílias brasileiras e pouco dessa desgraça vem à tona.

Naturalmente, quando o tema é violência doméstica, destaca-se de imediato a violência contra a mulher, mas poucos sabem que a grande maioria das vítimas deste tipo de violência são crianças ou adolescentes, seres humanos em estágio de formação que ficam sujeitos a todas as espécies de violência e maus-tratos.

É inegável a amplitude e complexidade do tema, pois as políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente englobam todas as políticas públicas vistas em termos gerais e que atingem indistintamente a todos os membros da sociedade, assim como as específicas que possuem como destinatário esse grupo especial de pessoas. Daí a necessidade de limitação, restringindo-se a análise às políticas públicas voltadas ao combate à violência doméstica contra crianças e adolescentes, na esfera passofundense.

Ressalta-se, nesse contexto a problemática jurídica instalada: qual é a função a ser desempenhada pelo Estado, em todas as suas esferas, bem como pela sociedade, no que diz respeito à efetivação de políticas públicas capazes de proteger os infantes em caso de violência doméstica, principalmente, no município de Passo Fundo?

Neste sentido, trabalhou-se com a hipótese de que Estado possui um sistema integrado de programas e ações voltados à proteção integral da criança e do adolescente, contudo, que tais programas não se efetivam devido à falta de recursos financeiros.

O dever do Estado no que concerne à proteção da criança e do adolescente, consubstancia-se em mais do que apontar instrumentos de controle e repressão aos abusos e

maus tratos a que estão sujeitos os infantes. Assim, compreender o que está efetivamente sendo feito e investido no campo das políticas públicas de prevenção à violência infantil doméstica, no país e, em Passo Fundo, constitui o objetivo principal desta monografia.

A garantia de um lar harmonioso onde as relações sócio afetivas, desenvolvem-se naturalmente é, para as camadas mais pobres da sociedade, hoje, uma utopia. Por isso, o estudo realizado possibilita compreender a realidade através de elementos jurídicos econômicos e sociais vigentes em nossa sociedade.

A teoria da doutrina da proteção integral, adotada pela Constituição Federal e, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, assegura a satisfação dos direitos básicos infante juvenis: direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, esporte, lazer, a dignidade, sendo colocado a salvo de qualquer forma de negligência, discriminação, violência, crueldade e exploração. Sendo assim, esta teoria consiste no marco teórico deste estudo, isto, à medida que reconhece os infantes como sujeitos de direitos e merecedores de atenção especial.

Nesse sentido, o presente estudo perpassa pontos específicos com relação ao enfoque temático. Assim, o primeiro capítulo elabora uma análise inicial acerca das políticas públicas. Com o título “A proteção da criança e do adolescente no ordenamento jurídico brasileiro”, o segundo capítulo traz conceito e características correlatas e, em seguida, adentra nas especificidades atinentes à referida proteção. Por fim, o capítulo terceiro, faz análise completa sobre as políticas públicas de combate à violência, em âmbito nacional e municipal (Passo Fundo). Isto, com base em pesquisa de campo, desta forma, neste ponto, este estudo torna-se prático, fugindo à regra da abordagem puramente teórica para adentrar na realidade local.

Sobre a importância do tema, pelo já dito, apenas ressalta-se, que o mesmo traz em si uma preocupação comum da sociedade, qual seja, a efetividade da proteção à criança e ao adolescente, a partir do incremento de políticas públicas. Significa, em suma, uma tentativa de justapor a norma jurídica resultante de um processo de consolidação nacional de proteção a sua efetividade, detidamente, a partir dos percalços jurídicos socioculturais e econômicos deste país.

A escolha do assunto é justificada por diversos aspectos, em especial, porque políticas públicas (seus conceitos e peculiaridades) consubstancia-se em tema relativamente recente e pouco tratado pelos autores pátrios. Também, pelo seu papel na sociedade contemporânea,

dentro do Estado de Direito, social e democrático, no que diz respeito à proteção de grupos vulneráveis, notadamente, crianças e adolescentes.

A violência doméstica contra a criança e o adolescente é, até os dias atuais, um verdadeiro enigma, pois inúmeros casos sequer chegam ao conhecimento das autoridades e entidades de proteção, não compondo assim as estatísticas oficiais, que já são, a despeito disso, alarmantes.

O operador do direito, seja qual for seu campo de atuação, deve trazer consigo a inquietação inerente à busca pelo bem estar social, um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Isto, iniciando pela efetivação dos direitos fundamentais dos quais são titulares alguns grupos vulneráveis da sociedade. Escancarar os problemas sociais e buscar, a partir dessa descoberta, as soluções, passa a ser o desafio dos juristas contemporâneos, residindo, aí, a grande motivação deste estudo, na perquirição pelo bem comum.

## **1 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS ATORES SOCIAIS NO BRASIL**

Com a introdução de um rol considerável extenso direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988, fizeram-se necessárias ações governamentais visando sua efetiva proteção. Mais do que isso, foi necessário repensar a política nacional no que diz respeito ao papel do Estado na efetivação de tais direitos.

Deste modo, a partir da demanda por efetividade na prestação estatal, através de políticas públicas, este capítulo traz definições sobre o tema, seus elementos caracterizadores, sua classificação (em cada esfera de atuação) e os responsáveis por sua implementação.

Faz-se, ainda, uma análise fundamental acerca da infância e juventude como destinatários específicos das políticas públicas sociais.

### **1.1 Concepção e classificação das políticas públicas**

Para conceituar políticas públicas é necessária uma profunda análise da sociedade e do Estado, pois, antes de tudo, as políticas públicas são fruto de processos políticos, resultantes, portanto, de um processo democrático consagrado constitucionalmente. Cabe, também, o enfoque das políticas públicas sob o ponto de vista jurídico, na perspectiva de que estas nada mais são do que a concretização das normas constitucionais e legais.

No que se refere ao conceito a partir de elementos políticos, “a terminologia ‘política pública’ pode ser associada ao resultado material da política, aos instrumentos de atuação do Estado para a realização dos direitos fundamentais”. (CECATTO *et al.* 2011, p. 409). Nesse contexto, o conteúdo das políticas públicas, constituirá um dos objetivos políticos do Estado Democrático de Direito.

No dizer de Maria Garcia, o Estado é analisado como uma grande organização, que existe para atingir determinados fins que interessam a toda coletividade, a atividade política que orienta sua atuação naturalmente é direcionada às necessidades públicas, mediante políticas públicas, definidas basicamente em normas programáticas constitucionais. (2011, p. 107).

Não há dúvida, portanto, que as políticas públicas estão diretamente ligadas aos direitos fundamentais e visam à concretização destes, sendo que, devido a sua grande abrangência, tornam-se variáveis de alta complexidade.

Segundo Caroline Muller Bitencourt:

Conceituando políticas públicas, diz-se que é a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. É uma caracterização bem ampla, pois envolve inclusive a atuação normativa, reguladora e de fomento em áreas diversificadas, mas a plena execução desses itens somadas às ações concretas do poder público é o que possibilitará os fins almejados, tanto pela Constituição quanto pela sociedade. (2013, p. 48).

Observa-se que a função política do governo, se traduz na fixação de metas, planos de formulação e execução das políticas públicas, enquanto a atuação normativa refere-se ao regramento de tais políticas, sendo a atuação concreta constituída pelo conjunto de ações desenvolvidas na esfera administrativa. A soma dessas esferas de atuação dará o contorno da efetivação dos direitos fundamentais.

No mesmo sentido é o entendimento de Ana Paula Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados- processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo comunitário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial-, visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinadas. (2006, p. 39).

Assim, é possível se compreender políticas públicas como um conjunto de diretrizes e princípios que norteiam a ação do poder público. São ações organizadas que guardam, portanto, relação indissociável com as necessidades sociais de determinado Estado.

Deste modo, é o interesse público, expresso em linhas gerais na Constituição Federal, que une o Estado e a sociedade, no processo de formulação de tais políticas que se consolidam, como dito, pela sistematização de leis e programas sociais.

Para Garcia, “nota-se que a noção de políticas públicas centraliza-se em três elementos: a) a busca por metas, objetivos ou afins, b) a utilização de meios ou instrumentos legais; e c) temporalidade, ou seja, prolongamento no tempo”. Ainda nos dizeres da autora, constituem metas coletivas conscientes que direcionam a atividade do estado. (apud SANTOS, 2011, p. 106).

Metas são objetivos, a finalidade a ser alcançada, e devem ser planejadas por meio de um processo decisório sobre a destinação dos benefícios sociais, sendo indispensável a participação popular.

Quanto às fases de desenvolvimento das políticas públicas, “normalmente identificam-se cinco etapas no seu ciclo: percepção, e definição de problemas; inserção na agenda política; formulação; implementação; e avaliação”. (CECATTO, *et al.*, 2011, p. 411).

Assim, conforme Cecatto, na primeira fase, há transformação de um problema social em um problema político, na segunda fase o problema passa a integrar a agenda política, criando uma discussão entre o governo e o cidadão, acerca da dificuldade, das questões relevantes. Já na terceira fase, que compreende a formulação, é que se define a maneira como será solucionado o problema, ou seja, nesse momento se desenvolvem os programas ou projetos, os quais passarão pela esfera de aprovação legislativa e executiva. Na quarta fase essas ações se materializam, são implementadas e, por último, na fase de avaliação, é que se decide pela continuidade ou alteração da política pública.

Nesse contexto, uma das características das políticas públicas é a sua continuidade, pois, apesar do seu conteúdo transitório, elas carecem de continuidade, como forma de atingir sua finalidade e se tornarem eficazes. (BITENCOURT, 2013, p. 51).

Após análise dos conceitos doutrinários de políticas públicas, é possível vislumbrar que elas se caracterizam pela estrita ligação entre os fins do Estado, normalmente traçados em âmbito constitucional e visam, enfim, dar efetividade aos direitos fundamentais democraticamente estabelecidos através de demandas sociais.

Para a concretização e aplicação das políticas públicas é importante que se faça a distinção das categorias de direitos fundamentais existentes, ou seja, direitos de primeira, de segunda e de terceira dimensão.

Quanto aos direitos de primeira dimensão, são marcados pelo cunho individualista. Para Ingo Sarlet, (2012, p. 46) são direitos do indivíduo frente ao Estado, como o direito à liberdade, à vida e de um modo geral, direitos civis e políticos. Estes conforme explica

Bitencourt (2012, p. 135), não são alcançáveis de forma direta por meio de políticas públicas, mas guardam uma interdependência com os direitos prestacionais.

No que se refere aos direitos de segunda dimensão, ainda nas palavras de Sarlet, englobam as liberdades sociais, caracterizam-se por outorgar ao indivíduo direito as prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho entre outros, os quais se realizam por meio das políticas públicas.

Da mesma forma, é que se concretizam os direitos de terceira dimensão, chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, ou ainda transindividuais, estando voltados à proteção da coletividade. São direitos relativos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à qualidade de vida, assim como direito ao patrimônio histórico e cultural, e também se tornam eficazes mediante o planejamento das políticas públicas.

Com base no exposto, o campo das políticas públicas abrange todas as dimensões do desenvolvimento humano, por isso a necessidade de classificar, para entender melhor o seu papel, a sua área de atuação, bem como a forma de investimento e execução dos recursos públicos.

Existe muita divergência doutrinária acerca da classificação das políticas públicas, para alguns autores como Marli Costa e Suzéte Reis, elas se dividem em dois grupos, sociais e macroeconômicas, sendo a primeira voltada para o social, saúde, habitação, educação, seguridade social e a segunda voltada ao campo econômico ao controle da taxa de juros da inflação entre outros. (2009, p. 175).

A literatura contemporânea prefere classificar as políticas em “políticas públicas de Estado” e “políticas públicas de governo”, trazendo a seguinte definição:

A política de Estado destina-se às funções essenciais do Estado, que não podem ser delegadas a terceiros, a não ser de forma subsidiária e subordinada, por serem razão de existência do próprio Estado, nem sofrer quebra de continuidade, por serem políticas que dão a estrutura básica do Estado e cuja quebra de continuidade pode colocar em risco a própria existência do mesmo. Já as políticas de governo destinam-se à consecução dos objetivos constitucionais mais diversos, podendo variar de governo para governo, desde que dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico e sempre voltadas à consecução dos objetivos constitucionais. (BUCCI, 2006, p. 238).

Assim, falar de política pública de Estado significa dizer que é a organização do próprio Estado, enquanto uma estrutura orgânica e soberana à qual incumbe a estruturação social, política e econômica da nação.

Quanto às políticas públicas de governo, nas palavras de Roosevelt Queiroz, “são, no estado democrático de direito, os meios que a administração pública dispõe para a defesa e a concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais, dos cidadãos”. (2011, p. 97).

Assim, as políticas de governo constituem programas, ações, voltadas à garantia dos direitos fundamentais, como exemplo, pode-se citar programas de incentivo à alimentação, que aproveitam a escola como meio de alcançar crianças e erradicar a fome infantil, programas que se utilizam das estruturas dos Conselhos Tutelares, para desenvolver outros programas de enfrentamento à violência sexual infantil e a drogadição. (BITENCOURT, p. 137).

Nesse diapasão, importa estabelecer que as políticas públicas de governo, apresentam maior relevância de estudo para o presente trabalho, sendo estas classificadas em “políticas públicas de inclusão”, de “formação ou participação”, de “proteção” e “prestação fática”, sendo que cada um delas possui característica própria.

As “políticas públicas de inclusão” ou compensatórias são destinadas a determinados grupos sociais, que encontram-se em situação de vulnerabilidade, excluídos em virtude do crescimento econômico ou social. (QUEIROZ, 2011, p. 98). A Constituição Federal destaca que a igualdade é um direito fundamental do homem. Porém, diante de tantos atos discriminatórios, em virtude da condição física ou intelectual, o grande desafio da sociedade atual é tornar eficaz, o direito a igualdade.

Quanto às “políticas de formação ou participação”, sua principal função é o fomento ao exercício da cidadania e o desenvolvimento de uma consciência crítica, através da informação (DEMO, 2011, p. 39), a informação como forma de preservação de direitos, onde o Estado através de campanhas publicitárias, também alcança o objetivo de prevenção.

Seguindo a classificação, as “políticas públicas de proteção”, voltadas à blindagem de grupos considerados vulneráveis, contra a constante violação de seus direitos fundamentais, tema de maior relevância para o trabalho, pois é nesse grupo que se encontra inserida, a proteção à criança e ao adolescente, em situação de risco social.

Por fim, as “políticas de prestação fática” são aquelas referentes aos direitos sociais assegurados na legislação, voltadas ao serviço de assistência social, habitação, trabalho,



saúde, educação, devido à sua importância constituem o maior número, carecendo sempre de prioridade por parte dos governantes, cabe citar a política de emprego, de profissionalização, de previdência e políticas de urbanização.

Dessa forma, observa-se que, apesar de existirem várias espécies de políticas públicas, há uma interação entre elas, cujo objetivo maior é a realização dos direitos sociais, da justiça e a redução das desigualdades sociais.

O próximo passo será estudar os atores sociais envolvidos na execução das políticas públicas, bem como, sua respectiva competência.

## **1.2 Atores sociais das políticas públicas brasileiras**

Discorrer sobre os atores sociais das políticas públicas significa identificar pessoas e instituições envolvidas em todo o processo de formulação e execução dos programas e ações sociais.

Com o surgimento de novos valores na atual ordem constitucional, em especial no que tange à efetivação dos direitos fundamentais, o cidadão passou a exigir do Estado uma maior participação na atividade pública. Assim o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, determina que o poder emana do povo, constituindo essa a expressão maior da cidadania.

Na lição de Marli Costa e Hugo T. Rodrigues:

Na medida em que o Estado passa a ser, radicalmente democrático, ou seja, com o parlamento mais aberto à sociedade, com fomento e reconhecimento aos legítimos interlocutores da cidadania, assegura que a sociedade possa compartilhar responsabilidades pelas ações públicas, propondo ampliar o espaço público comunitário, abrindo espaço para discussões. [...] (COSTA; RODRIGUES, 2012, p. 155).

Assim, com o advento da democracia, que consagrou a participação população na esfera pública, criaram-se novos espaços de debates entre Estado e sociedade. Somando-se a isso surgem, também, novos atores sociais, preocupados em discutir questões que interessam a toda sociedade.

Tem-se que, apesar de ser do Estado a competência para a realização das políticas públicas, a sociedade civil também encontra-se organizada para a solução dos problemas sociais e para busca de um melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Dessa forma, quanto ao processo de formulação das políticas públicas, na agenda governamental, a doutrina aponta os seguintes sujeitos: “conselhos”, “movimentos sociais”, “fóruns”, “organizações não governamentais”, “partidos políticos”, “gestores e técnicos do Estado”, que juntamente com a sociedade civil, participam da implementação e fiscalização e avaliação de tais políticas”. (KAUCHAKJE, 2008, p. 69).

Os conselhos são instrumentos, do controle democrático da atividade do Estado, não estando vinculados a nenhum outro órgão são apenas uma força política que tem como objetivo participar da elaboração e fiscalização das políticas públicas.

Segundo Kauchakje, os conselhos encontram-se divididos em: conselhos de políticas públicas por direitos específicos, composto por membros da sociedade e do governo, os quais estão voltados para a implementação e monitoração de políticas públicas de grupos específicos, como criança e adolescente, idosos, mulher e negros; conselhos de políticas públicas setoriais, na área da saúde, assistência social, dos estados e municípios e União; e conselhos de programas os quais, são dedicados à operacionalização de ações governamentais específicas, como distribuição de medicamentos, vestuário entre outros. (KAUCHAKJE, 2008, p. 69-70).

Com relação aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, ressalta Munir Cury:

Os Conselhos de Direitos, um em cada um dos níveis municipal, estadual e federal, são a instância em que a população, através de organizações, representativas, participará, oficialmente, da formulação da política pública de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e do controle de ações de em todos os níveis. (2010, p. 371).

Desse modo, no que concerne à infância e juventude, destaca-se o importante papel dos conselhos como órgãos aptos a contribuir na formulação de políticas públicas de atendimento, havendo, neste ponto, e interação entre entidades governamentais e não governamentais, sendo este assunto detalhado mais adiante.

Quanto aos movimentos sociais, é possível entendê-los como sendo a maior forma de participação na elaboração das políticas públicas, pois através deles é que se conquistam direitos sociais. Existem movimentos sociais nas mais diversas áreas, como movimentos populares, de trabalhadores, ambientalistas dentre tantos outros.

A participação dos movimentos sociais ocorre através da proposição de leis de interesse de toda a sociedade, projetos de iniciativa popular, plebiscito, referendo, audiência pública, os quais representam, na maioria das vezes mecanismos de luta pelos direitos sociais.

Os fóruns são espaços de debate e articulações de propostas, de questões ligadas aos direitos, á educação, economia, agricultura, política, urbanização, que ocorrem a nível local, nacional e internacional.

Conforme Carlos Simões “os fóruns ou plenárias são espaços mais amplos do que os conselhos, que lhes servem de suporte para proposições políticas. Neles a representatividade política predomina, por isso orienta os conselhos”. (2010, p.121).

Assim, os diversos temas sociais, são discutidos entre sujeitos individuais e coletivos, entre associações, movimentos e organizações sociais, por isso existe a necessidade de fóruns cada vez mais amplos e participativos.

No que se refere às organizações não governamentais, compreendem fundações e associações sem fins lucrativos de direito privado, que participam por meio de ações, de interesse público e social em parceria com o poder público. A finalidade das fundações, somente poderá ser religiosa, moral, cultural ou de assistência.

Quanto às associações, Simões assim define:

As associações em seu sentido amplo são as uniões de pessoas físicas, jurídicas ou ambas, organizadas segundo seus estatutos, com a finalidade de atingirem a satisfação de certos interesses sociais não lucrativos, sejam eles sindicais, religiosos, cooperativistas, políticos, partidários, filantrópicos, assistenciais [...] (2010, p. 415).

Nesse contexto, a participação das associações sem fins lucrativos, esta voltada para as finalidades sociais, como prestação de serviços à comunidade, na forma de Organização Não Governamental (ONGs), as quais recebem diversas classificações, porém tendo como característica comum a solidariedade.

Assim, podem ser classificadas em ONGs cidadãs, destinadas às áreas da educação, democratização e política, atreladas aos direitos da cidadania; ONGs filantrópicas prestam ajuda e proteção às pessoas carentes, geralmente tem motivação humanitária; ONGs empresariais são ações ligadas aos encargos sociais da empresa, as quais recebem incentivos fiscais para desenvolver projetos humanitários. (KAUCHAKJE, 2008, p. 81).

No que se refere, aos partidos políticos, participam das políticas públicas, através do processo de tomada de decisão e também da regulamentação, como será visto, adiante, nos governos, dentro das esferas dos poderes executivo, legislativo e judiciário. (CECATTO *et al.*, p. 411-412).

Segundo Kauchakje, (2008, p. 100-101), para que se concretize a gestão das políticas públicas, é fundamental a competência técnica, dos gestores para a implementação dos serviços sociais, é o planejamento que determina o alcance dos objetivos das políticas públicas, colocando-os em operação, por meio de desenvolvimento de atividades.

Ainda, nas palavras do autor Kauchakje, os gestores e técnicos do Estado possuem conhecimento, teórico e científico, para realizar todo o projeto social, iniciando com a identificação, título, município de atuação, instituição, em seguida os gestores passam a elaborar e apresentar, informações importantes sobre o projeto, como sua abrangência, destinatários, bem como sua importância. Em seguida, é feita uma análise sobre a realidade social, situação econômica, indicadores demográficos, vulnerabilidade e risco social.

Com a formulação dos objetivos, os técnicos e gestores, definem a possibilidade de concretização e alcance do programa, os recursos a serem investidos, custos, materiais, financeiros e humanos, as metas a serem alcançadas, metodologia, e por último é realizada a avaliação para identificar possíveis problemas, no projeto.

Depois de superada a fase de formulação, através da participação dos diversos atores acima citados, o próximo passo, é a regulamentação e a execução das políticas públicas, ressaltando-se a atuação do Poder Legislativo e do Poder Executivo, através de seus órgãos.

Nesse sentido, sobre as linhas de ação, diretrizes e objetivos, explica Maria Paula D. Bucci:

[...] as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica separação de poderes de Montesquieu. Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo, Poder Executivo [...] (1997, p. 96).

É na formulação que se elegem alternativas a serem adotadas visando atender às demandas sociais. A competência para o processamento da política pública passa a ser, nesta fase, dos poderes Legislativo e Executivo.

O processo de regulamentação das políticas públicas integra uma situação formal envolve “alguns atores, como os partidos políticos, o chefe do Poder Executivo, os ministros e os secretários, os parlamentares e os funcionários públicos”, (QUEIROZ, p.116), cada um com sua competência estabelecida na Constituição Federal.

Para Giovani da S. Corralo, (2012, p. 121-123) apesar de as políticas públicas estarem ligadas aos direitos sociais, bem como aos direitos fundamentais, uma das suas características é ampla discricionariedade dos poderes executivo e legislativo, na sua elaboração, constituindo assim um conjunto ordenado de ações, elaboradas pelo governo e de acordo com determinada linha ideológica prevalente em dado momento histórico.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, política e administrativamente. Estabelece, ainda, em seus artigos 21 a 24, a distribuição de competências entre União, Estados e Municípios.

Distribuir competências significa estabelecer o papel que cada ente estatal terá que desempenhar no cenário político-administrativo nacional. Porém, o ideal declinado no parágrafo único do artigo 23, a partir da Emenda Constitucional n. 53/2006, é que ocorra uma cooperação entre todos, para que se consiga atingir resultados satisfatórios, quanto ao desempenho das políticas públicas.

Importante ressaltar, acerca da distribuição de competências, que ao assumirem a condição de entes federados, os municípios adquiriram um conjunto de autonomias, entre elas de elaborar, definir suas políticas e aplicar seus recursos, os artigos 29 e 30 da Constituição,

dispõem sobre a competência do município, legislar sobre assuntos de interesse local e instituir e arrecadar impostos sobre os serviços.

Essa autonomia concedida aos municípios tornou-se relevante ao passo em que são os governos locais que tem maior conhecimento acerca dos problemas enfrentados pela população, facilitando nesse sentido a criação e execução de políticas públicas.

Na prática os municípios passaram a ter competência comum com a União e o Estado, na área objeto de políticas públicas da assistência social, meio ambiente, habitação, saneamento, produção agropecuária, fornecimento de alimentos, educação e saúde, sendo observados sempre os limites constitucionais e o interesse local. (TEIXEIRA, 2002, p. 7).

Entende-se, no entanto, a despeito da divisão constitucional de competências, que não há como falar dos autores envolvidos nas políticas públicas separadamente, pois a sociedade civil, organizações não governamentais, Estados, Municípios, e demais entidades, embora com participações destacadas em determinados pontos, fazem parte, contribuem e influenciam em todo o processo, desde a definição do problema até a fase de avaliação das políticas implementadas, devendo, portanto, prevalecer o diálogo entre todos, como forma de democratizar ainda mais as decisões em matéria de políticas sociais.

Dito isso, o próximo passo será identificar os destinatários das políticas públicas.

### **1.3 Destinatários das políticas públicas**

As políticas públicas existem para atender às necessidades de cada indivíduo, de determinado grupo social ou ainda podem estar voltas apenas para um seguimento da sociedade, em razão, dentre outros, da idade e da condição física. O fator determinante para a destinação de uma política pública é a situação de risco em que o grupo ou a pessoa se encontra ou sua vulnerabilidade frente aos demais seguimentos sociais.

Segundo a doutrina pátria<sup>1</sup>, a situação de risco é marcada pela violação de direitos, tais como a desnutrição, os maus tratos físicos, psíquicos, a violência sexual, o trabalho infantil, rompimento dos laços familiares e comunitários, abandono, negligência, privação de

---

<sup>1</sup> Sobre o conceito atual referido acima e a abrangência da situação de risco e da vulnerabilidade social, salienta-se que concordam com este entendimento os seguintes autores: Carlos Simões (2008), Samira Kauchakje (2008), Alvinio Augusto de Sá e Sergio Salomão Schecaria (2008).

sobrevivência digna, moradia nas ruas e uso de substâncias psicoativas, já a vulnerabilidade se caracteriza pela pobreza, desemprego, discriminação, nas suas diversas formas, étnica, de gênero ou por deficiência.

Nesse sentido, são realizadas políticas assistencialistas, para determinados grupos, específicos, assim definidos:

[...] o art. 203 da Constituição e o art.2º da LOAS viriam a definir, em boa parte, como objetivos: a criança e o adolescente, numa concepção integral de atendimento; os desempregados e trabalhadores de baixa renda dos meios urbanos e rural; os idosos desamparados, os egressos de estabelecimentos penais e hospitalares os mendigos, alcoólatras, toxicômanos e outros [...] ( SIMÕES, 2008, p. 308).

A Constituição Federal, juntamente com a Lei Orgânica da Assistência Social, criou e organizou a assistência social. Tal política social pública reforça a concepção de que o Estado deve garantir proteção e vida digna através de ações concretas e investimentos, em todas as áreas, bem como priorizar a orientação familiar, para o fortalecimento dos vínculos entre os indivíduos, sua família e comunidade.

Em suma, o Estado passa a ser o grande responsável pela introdução de alguns indivíduos, beneficiários de políticas públicas, em programas sociais. Merecendo destaque, em vista de sua vulnerabilidade, os idosos, as mulheres, homossexuais, pessoas com deficiência e em especial, as crianças e adolescentes.

Segundo Simões, (2008, p. 362) a Lei Federal n. 8.842 de 94, criou a Política Nacional do Idoso, em complementação aos direitos Constitucionais. É considerado idoso, segundo a referente lei, indivíduo na faixa 60 a 65 anos de idade, designando ainda condições para promover sua autonomia, a integração e efetiva participação na sociedade, diversas prioridades, a inviolabilidade física, moral e psíquica, atendimento domiciliar, fornecimento gratuito de medicamentos, dentre outros recursos.

No mesmo sentido, o artigo 230 da Constituição estabelece que é dever de todos amparar as pessoas idosas, assegurando a sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem estar, como forma de garantir o direito à vida. Destaca-se programas de amparo, bem como preferência do idoso no atendimento e a gratuidade do transporte urbano,

sendo assegurado como um dos principais direitos, a alimentação, e o auxílio a suas demais necessidades básicas como, assistência médica, despesas com água, luz, remédios.

A discriminação em relação ao gênero e sexo sempre existiu na sociedade, desrespeitando o princípio constitucional da igualdade entre homens e mulheres. Assim, surge à necessidade de criar políticas públicas, buscando a inclusão da mulher em vários setores da sociedade.

Sobre assunto, ensinam Costa e Rodrigues:

[...] formulação da legislação nacional que reconhece formalmente os direitos das mulheres, respeitando suas especificidades. Cita-se aqui como marco fundamental da consolidação desses direitos, a inserção, no ordenamento jurídico brasileiro, da Lei n. 11.340/06 conhecida como Lei Maria da Penha, e promulgada com a finalidade de criar mecanismos para coibir e prevenir todas as formas de violência doméstica e familiar, nos termos do artigo 226 da Constituição Federal [...] (2012, p. 237).

Apesar do reconhecimento dos direitos das mulheres e da criação da Lei Maria da Penha, no combate a violência tornou-se obrigação do Estado a formulação de programas que ampliem a participação da mulher na sociedade, como é o caso elaboração do Plano Nacional de Políticas Para a Mulher.

Essas políticas estão voltadas para, saúde da mulher, direitos sexuais e direitos reprodutivos, mas acima de tudo, o direito à equidade de gênero, relativa à participação no mercado de trabalho, como forma de efetivação da cidadania e dos direitos fundamentais.

Nesse mesmo contexto de políticas relacionadas ao gênero, incluem-se, os direitos dos homossexuais, os quais juntamente com as mulheres são destinatários de políticas, merecendo proteção Estado, por sofrerem discriminação, sendo constantemente violados seus direitos, merecendo neste sentido, o respeito à diversidade.

Quanto aos portadores de necessidades especiais, são considerados pessoas com deficiências, segundo Kauchackje, aquelas que apresentam necessidades especiais, tais como, pessoas cegas, com baixa visão, surdas, com deficiência mental, ou cognitiva, o que os torna destinatários de políticas públicas, pautado nos princípios constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana.



Nos dizeres de Simões, “o Decreto n. 6.214/2007 definiu a incapacidade como sendo fenômeno multidimensional que abrange a limitação de desempenho de atividade e restrição de participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social”. (2010, p. 357).

Assim, foram criados, segundo o referido autor, diversas leis e programas sociais, como forma de proteção efetiva dos direitos desse grupo, merecendo destaque, o Decreto n. 914/93, o qual institui a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, e a implementação do Comitê Gestor de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência, os quais somaram esforços para oferecer aos deficientes, acesso à próteses, gratuitas, à saúde, educação e transporte, como forma, de melhorar suas condições de vida. (2010, p. 357).

Da mesma forma, o artigo 37, inciso VII, da Constituição assegura a reserva de vagas às pessoas deficientes, em concurso público, seguindo essa linha, a Lei n. 7.853/89 estabelece a inclusão social das pessoas portadoras de deficiência no mercado de trabalho, criação e manutenção de empregos.

Por sua vez, a Constituição Federal, em seu artigo 227, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 65/2010 estabelece que, cabe, à família, à sociedade e ao Estado a garantia dos direitos fundamentais, das crianças e dos adolescentes, com absoluta prioridade, protegendo-os de qualquer forma de violência.

Diante de tamanho rol de direitos, coincidente, inclusive, com o trazido pelo artigo 6º da Carta Magna, mais do que nunca, se fazem necessárias políticas públicas específicas visando à garantia do gozo de tais direitos, em relação à criança e o adolescente.

O mesmo artigo 227, em seus parágrafos e incisos, determina a instituição de programas, isto é, políticas públicas, nas áreas da saúde, inclusive para proteção de deficientes físicos (§1º, II), trabalho (§3, III) e aos dependentes de drogas (§3º, VII).

Da mesma forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no Capítulo I do título I da Parte Especial, especificamente nos artigos<sup>2</sup> 86 a 88, estabelece a política de atendimento, a

---

<sup>2</sup> Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento: I - políticas sociais básicas; II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV - serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos; V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente; VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes [...]; VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes. (BRASIL, Lei Federal n. 8.069/90).

qual se desenvolve, a partir de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, implementadas pelos entes federados.

As linhas de ação são determinadas pelas políticas sociais básicas e programas, em caráter preventivo e defensivo. Conforme os autores André V. Custódio e Josiane P. Veronese, (2009, p. 117) a antiga política do menor foi marcada pela execução de políticas compensatórias ou emergenciais. Sendo assim, considerando as diversas formas de violência que atingem crianças e adolescentes, tais políticas emergenciais tornam-se limitadas, incapazes de ultrapassar o campo onde os problemas sociais se desenvolvem.

Dessa forma, as linhas de ação devem se desenvolver em quatro níveis, conforme Pereira, obedecendo a seguinte hierarquia: políticas sociais básicas, como saúde, educação, esporte, lazer; políticas assistenciais, direcionadas às pessoas necessitadas, como por exemplo, o abrigo; política de proteção especial, voltadas às pessoas que se encontram em situação de risco social ou pessoal, como por exemplo, vítimas de violência sexual; garantia de direitos, vale dizer, ações que visam garantir os direitos assegurados na Constituição Federal e no Estatuto, como implantação de Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. (PEREIRA, 1999, p. 203).

Ainda, com relação à política de atendimento instituída pelo Estatuto, o artigo<sup>3</sup> 88, dispõe acerca das diretrizes, que consistem na priorização da municipalização, a serem seguidas em sua implementação. Assim, são elaboradas as bases legais para a implementação de políticas públicas nas mais diversas áreas, visando à proteção integral da criança e adolescente.

Dessa forma, dando continuidade ao presente estudo, para que seja possível, traçar as políticas públicas protetivas em espécie, é necessário inicialmente entender a criança e o adolescente como sujeito de direito, delineando nesse sentido, seus direitos fundamentais.

---

<sup>3</sup> Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurados a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (BRASIL, Lei Federal n. 8069/90).

## **2 A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A concretização dos direitos fundamentais da criança e do adolescente acompanhou as mudanças sociais e culturais, ocorridas no cenário histórico brasileiro, sofrendo forte influência do Direito Internacional. Nessa linha, criou-se um núcleo originário e essencial de direitos inerentes à infância e à juventude, a serem tutelados pelo Estado, pela sociedade e pela família.

No presente capítulo, serão abordados os elementos históricos acerca das primeiras formas de proteção da infância e juventude e o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, merecedores de proteção integral. Serão analisados, ainda, os princípios basilares e os direitos fundamentais infanto-juvenis.

### **2.1 Historiografia protetiva**

Discorrer sobre a história de proteção da criança e do adolescente no Brasil, é relembrar a própria história do País, pois a situação de risco e de vulnerabilidade das crianças esteve presente no cotidiano da sociedade desde a colonização, permanecendo até os dias atuais.

Segundo o autor Ricardo Castilho, durante o período colonial, era possível observar crianças, fruto de uma mistura de raças, perambulando pelas ruas, desprezadas e enjeitadas. Os poucos cuidados e os direitos sociais eram normalmente dispensados pela Igreja Católica. (2010, p. 259).

Nessa época, afirma Mary Del Priori, “as violências físicas, muitas vezes dirigida à mãe, atingiam os filhos e não foram poucas as famílias que se desfizeram deixando entregues ao Deus dará, mães e seus filhinhos: fome, abandono, instabilidade econômica e social, deixaram marcas em muitas crianças”. (2010, p. 98).

Quanto ao status de filhos ilegítimos, crianças concebidas normalmente a partir de relações entre homens brancos e mulheres negras ou escravas.

Neste sentido, são esclarecedoras as lições de José de Farias Tavares:

[...] fingiu-se ignorar a existência da filiação extramatrimonial que os juristas chamavam 'natural', geradas por solteiros, viúvos livres para o casamento negligenciado. Filhos que ficaram a margem do direito, por muito tempo para não escandalizar a sociedade [...], sociedade esta, fundada na moral familiar, e submetida á autoridade paterna. (2001, p. 50).

A legislação Filipina foi marcada pela crueldade dos castigos. Aos delinquentes menores de idade, atribuía-se responsabilidade penal conforme o arbítrio do julgador, sendo que estes estavam sujeitos a penas mais brandas, em comparação aos adultos. As penas aplicadas iam desde açoites até a amputação de membros, considerando sempre as circunstâncias do delito.

Na fase imperial, o legislador do Código Penal de 1830, embora com ressalvas, estabeleceu limites para a imputabilidade e responsabilidade do menor. Nesse sentido é o relato de Antônio Luiz Ribeiro Machado:

O Código criminal do Império, de 1830, estabelecia que “não se julgarão criminosos: Os menores de catorze anos” (art.10, § 1º). Assim, o limite da inimputabilidade penal foi fixado em catorze anos. No entanto, ressalva seu art. 13: “Se se provar que os menores de catorze anos, que tiverem cometido crimes, obrarem com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo tempo que o juiz parecer, contanto que o recolhimento não exceda a idade de dezessete anos”. (1986, p. 153).

Em que pese o total abandono das crianças, nesse período, surgem, as primeiras mudanças na política de responsabilização criminal do menor infrator. Reconheceu-se a inimputabilidade relativa às crianças de sete a quatorze anos de idade e a internação desses jovens em casas de correção, considerada a detenção da época, onde também funcionavam oficinas, de aprendizes.

Por influência da ideologia cristã, bem como pelo alto índice de mortalidade infantil, passa a existir, por parte do governo e da população, a preocupação com as crianças abandonadas. Foi criada, então, no Rio de Janeiro e em outros estados, a Casa de Misericórdia, a qual servia de abrigo aos meninos e meninas órfãos. (TAVARES, 2001).

Sem dúvida, podem ser consideradas as primeiras formas de amparo à infância, através de medidas de assistência, conforme explica Del Priori:

Viam na misericórdia cristã, materializada, nas Santas Casas, uma possibilidade de sobrevivência, e esperavam que a sorte trouxesse soluções para um futuro, menos desesperador. Acreditavam nas ordens religiosas ou nas iniciativas filantrópicas de particulares, como uma maneira de obter, os meios para contornar, a situação de pobreza que intensificava-se. (2010, p.350).

Com a decretação da Lei do Ventre Livre, em 1871, que considerou livres as crianças nascidas de mulheres escravas e a ausência de uma política de Estado, a situação social de miserabilidade se agravou, pois as crianças libertadas não tinham quem cuidasse delas. (DEL PRIORI, 2010, p. 263).

No entanto, com a instalação da República no Brasil, período que do início a uma nova etapa da história, o país necessitava, esteticamente, acabar com o problema de crianças abandonadas perambulando pelas ruas, assim, o Código de Mello Matos, baixado com o Decreto n. 17.343-A, de outubro de 1927, primeiro Código de Menores do Brasil, surge com o objetivo de solucionar a delinquência. (TAVARES, 2001, p. 58).

Significou um avanço no amparo do menor, pois pela primeira vez o Estado respondeu pela situação de abandono das crianças, propondo-se a aplicar corretivos para suprimir o comportamento delinquencial.

A nova legislação, “consolidou as leis de assistência e proteção a menores”, estabeleceu medidas para garantir o bem estar físico e moral da criança, trazendo pela primeira vez a possibilidade de suspensão do pátrio poder em caso de negligência. Responsabilizou o Estado pela situação de abandono e instituiu o juizado do menor e seus conselhos, dando início as ações jurídicas na seara da infância e da juventude. (MACHADO, 1986, p. 44).

Essa época foi marcada pelo surgimento de entidades de assistência e proteção ao menor, como a Funabem – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e a Febem - Fundação Estadual de Proteção ao Menor. Ambas desenvolveram programas educacionais, em substituição a repressão. (PEREIRA, 1996, p. 18).

Porém, essas medidas adotadas, a despeito de constituírem um avanço para a época, não resolveram todos os problemas, pois a atuação estatal e judicial era absoluta, o destino das crianças encontrava-se nas mãos do juiz, o qual decidia com base no “superior interesse do menor”. Assim, impulsionada pela movimentação do Estado Novo em 1937 e pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, a população luta para que o Brasil alcance o patamar internacional quanto à proteção da criança e do adolescente.

Por força de tais reivindicações, é promulgado o Código de Menores de 1979, também chamada de Doutrina da Situação Irregular. Segundo Custódio e Veronese “A ideia de situação irregular incorporou as variadas terminologias produzidas pelo direito desde o período imperial, incluindo na mesma categoria os considerados abandonados, expostos, transviados, delinquentes, infratores, vadios”. (2009, p. 67). Essas crianças e adolescentes pobres encontravam-se inseridas em um quadro de patologia social, sendo objeto de medidas judiciais. A assistência era representada pelas medidas de correção e repressão, reproduzindo práticas de violência, sendo o desafio corrigir a situação irregular. (VERONESE, 1996, p. 91.)

Na prática, o código não passou de um instrumento de controle social dirigido contra as próprias vítimas das omissões e do descaso familiar e estatal, na medida em que causava intimidação e aplicava punições de toda ordem, assim, por vários anos crianças e adolescentes não foram considerados sujeitos de direitos, mas apenas objeto de intervenção do Estado, sendo marginalizados e afastados da sociedade.

Então, na década de 80 surgem novos movimentos em defesa da infância e da juventude. Nas lições de Jaime Pinski:

[...] a maioria dos movimentos sociais viria a incluir em suas pautas de prioridades a chaga social representada por milhões de crianças desassistidas. Especialistas, entre os quais contavam-se pedagogos, jornalistas, psicólogos, escritores, lideranças empresariais, advogados e juízes, intelectuais e artistas, formaram um amplo movimento social em defesa dos direitos da crianças e dos jovens. (2004, p. 72).

Em meio a esse amplo movimento, é promulgada a Constituição Federal de 1988, a qual adotou a doutrina da proteção integral. Em seguida foi assinada a Convenção dos Direitos da Criança de 1989, que igualmente, serviu de referencial básico para o direito positivo brasileiro.

Finalmente, consolidando o regramento legal no que concerne à proteção integral da criança e do adolescente, em 14 de julho de 1990, foi promulgada a Lei n. 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, onde foram reconhecidos direitos especiais à infância e juventude, e a necessidade de tratamento diferenciado em virtude de sua peculiar condição de ser humano em desenvolvimento.

## **2.2 Princípios de proteção**

O sistema jurídico brasileiro é composto de regras e princípios. Os princípios são normas jurídicas que se distinguem das regras, não apenas pelo seu alto grau de generalidade, segundo Robert Alexy, (2008, p.72-74) mas por serem mandados de otimização que consagram valores, de validade universal.

Os princípios servem de base para a elaboração, interpretação e aplicação das regras jurídicas. Como explica Paulo Bonavides (2009, p. 286) “os princípios são normas-chaves de todo o sistema jurídico”, garantem a unidade do sistema constitucional, pois, enquanto valores, são a expressão mais alta da normatividade, regem o direito em toda sua extensão e abrangência.

Assim, dentre os vários princípios constitucionais fundamentais, previstos na Carta Magna, merece destaque o princípio constitucional da Dignidade da Pessoa Humana previsto no artigo 1º, inciso III. Segundo os autores, Alvaro. Gonzaga e Nathaly Roque tal principio é assim definido:

[...] como um principio intrínseco a todos os seres humanos, sem qualquer tipo de distinção, de modo que é assegurado proteção aos seus direitos e tratamento igualitário por parte do Estado. [...] Para isso devemos ter em consideração a virtude, a honra, a moral e o respeito a todas as pessoas. (2010, p. 200).

Dito isso, este princípio consagra-se como um valor moral, associado à própria existência do homem, por isso é considerado um valor absoluto, que não pode ser restringido.

Desdobrando-se como um direito individual de proteção e estabelecendo entre os sujeitos de direitos, tratamento igualitário, no sentido de viver honestamente, sem prejudicar o semelhante e em condições mínimas existenciais.

Dessa forma, consubstanciado neste princípio basilar, o Estatuto, inspirando-se na Convenção sobre os Direitos da Criança e nas convenções internacionais de proteção sobre os direitos humanos, traz alguns princípios implícitos e explícitos que norteiam esse ramo do Direito.

Os princípios relativos aos direitos da criança e do adolescente são classificados conforme ressaltam Custódio e Veronese, da seguinte forma:

[...] princípios estruturantes: a vinculação à Doutrina da Proteção Integral, a universalização, o caráter jurídico-garantista e o interesse superior da criança. Como princípios concretizantes, reconhece a prioridade absoluta, a humanização no atendimento, ênfase nas políticas sociais públicas, a descentralização político administrativa, a desjurisdicionalização, a participação popular, a interpretação teleológica e axiológica, a despoliciação, a proporcionalidade, autonomia financeira e a integração operacional dos órgãos do poder público [...] princípios de garantia: a prevalência na família natural, a reserva legal, o devido processo legal, a ampla defesa, a presunção de inocência, o contraditório [...]. (2009, p. 113).

Cumprido, portanto, tratar acerca de alguns princípios básicos, relacionados à efetiva proteção e repressão da violência infanto-juvenil.

O princípio da Proteção Integral adotada pela Constituição Federal em seu artigo 227, e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em especial, nos artigos 1º ao 6º, estendeu-se por todo o sistema jurídico. A partir desse momento, crianças e adolescentes passam a ser considerada protagonista de seus próprios direitos, maneira a romper definitivamente, com a cultura passada de discriminações jurídicas e morais. (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 6).

No que diz respeito à Doutrina da Proteção Integral, Tânia da S. Pereira ressalta:

[...] os direitos inerentes a todas as crianças e adolescentes possuem características específicas devido a peculiar condição de pessoas em vias de desenvolvimento em que se encontram, e que as políticas básicas voltadas para a juventude devem agir de forma integrada entre a família, a sociedade e o Estado. [...] devesse ser considerada prioridade imediata e absoluta, necessitando de consideração especial, devendo sua proteção sobrepor-se às medidas de ajustes econômicos, sendo universalmente salvaguardados os seus direitos fundamentais. (1996, p. 26).



Denota-se que o principal ponto da Doutrina da Proteção Integral é a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, devendo ser assegurada a satisfação de suas necessidades básicas. A afirmação de sua peculiar condição de desenvolvimento acarreta a atenção especial e diferenciada, devido às modificações e transformações psicológicas, referentes à sua idade.

Desse modo, a nova política de proteção integral da criança e do adolescente, impõe a atuação do Estado, não apenas de forma reparativa ou repressiva, mas, acima de tudo, de forma preventiva, como maneira de garantir condições que propiciem o seu pleno desenvolvimento físico e intelectual, vale dizer, o desfrute de todos os direitos, direitos esses próprios e especiais. (FIRMO, 1999, p. 31).

Destaca-se que o Princípio da Proteção Integral, abrange todos os direitos essenciais, que fundamentam a Declaração Universal dos Direitos Humanos e deve ser aplicado, como medida de caráter geral e com a finalidade de promover uma proteção especializada, diferenciada e integral, sem qualquer tipo de discriminação à infância.

Para Martha Machado, a Doutrina da Proteção Integral parte da premissa de que se faz necessária a efetivação de todos os direitos fundamentais de crianças e adolescentes e centra-se na concepção de que estes direitos, formam um todo unitário e interdependente que deve ser assegurado, para que se alcance a proteção material plena. (2003, p. 411).

Assim, houve a preocupação em garantir sempre o melhor possível para a criança, visando a melhor qualidade de vida, sendo assegurada através do Estado, da família e de toda sociedade a prioridade absoluta.

O artigo 227 da Constituição Federal, para Flávia Piovesan, “revela a decisão do legislador constituinte de inserir na agenda política nacional, como prioridade absoluta, o atendimento às necessidades básicas da criança e do adolescente”. (2010, p. 344).

Tais prioridades referem-se, dentre outras, à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à dignidade, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, estabelecendo dessa forma, como uma das suas diretrizes a realização das políticas sociais básicas e a destinação privilegiada orçamentaria para sua concretização.

O Estatuto em seu artigo<sup>4</sup> 4º, parágrafo único, reafirma o princípio da prioridade absoluta, bem como da responsabilidade compartilhada, entre a família, a sociedade e o Estado, em assegurar os direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Dentre essas garantias, elencadas no mencionado dispositivo, parágrafo único, cita-se, a preferência de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias e em primeiro lugar. O mesmo princípio predomina quanto ao atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública. Isso, em função de a criança possuir menor resistência com relação ao adulto.

Assim, é a lição de Maria Berenice Dias:

A maior vulnerabilidade e fragilidade dos cidadãos até 18 anos, como pessoa em desenvolvimento, os faz, destinatários de um tratamento especial. Dai a consagração do princípio da prioridade absoluta, de repercussão imediata sobre o comportamento da administração pública, na entrega, em condições de uso, às crianças e adolescentes dos direitos fundamentais e específicos, que lhes são assegurados [...] (2010, p. 68).

Destaca-se, ainda, a atenção preferencial na formulação e execução de políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos. Conforme ensina Custódio e Veronese:

Além de servir como critério interpretativo na solução dos conflitos, o princípio da prioridade absoluta reforça verdadeira diretriz de ação para a efetivação dos direitos fundamentais, na medida em que estabelece a prioridade na realização das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos necessários a sua execução. (2009, p. 117).

O princípio da prioridade absoluta visa concretizar materialmente os direitos e garantias fundamentais da criança e do adolescente, sendo vinculante com relação à sociedade e o Estado. A participação social e conjunta, de todos os atores sociais, não apenas na

---

<sup>4</sup> Art.4 É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar com absoluta prioridade . Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção á infância e á juventude. (Lei n. 8.069/90 Estatuto da Criança e do Adolescente)

formulação de políticas públicas, mas, sobretudo, na execução, garante a legitimidade da cidadania e o poder de fiscalizar as ações governamentais.

Relacionado diretamente com o princípio da prioridade absoluta, o princípio do interesse superior da criança, previsto no artigo 3º da Convenção, estabelece que todas as ações em relação às instituições públicas ou privadas em todas as esferas da sociedade, devem considerar primordialmente o maior interesse da criança. Constitui este um critério estruturante de organização sistemática do direito da criança e do adolescente, pois visa nortear todas as ações voltadas à realização dos direitos fundamentais infanto-juvenis. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 114-115).

Com essa mudança, que reclama a participação de todos na política de assistência a infância e juventude, consagra-se o princípio da descentralização político-administrativa do atendimento, prevista no artigo 204 da Constituição, que nas palavras dos autores Liberati e Cyrino, têm como elementos principais a “descentralização, municipalização e participação obrigatória da sociedade civil”, na formulação de políticas públicas, sendo que o município torna-se o local apropriado para o enfrentamento dos problemas relacionados à criança e ao adolescente, devendo criar programas a fim de superar as dificuldades. (1997, p. 7).

Nesse sentido, a descentralização político administrativa do atendimento, também expressa no artigo 88 do Estatuto, tornou-se um grande avanço, à medida que cria a nível local, órgãos deliberativos como o Conselho Tutelar e os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais, cabendo a estes, juntamente com os demais órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria e Assistência Social executar medidas de prevenção e reparação, na área da infância e juventude.

Assim, juntamente com os demais princípios estruturantes do direito da criança e do adolescente, merece destaque para o presente trabalho, o princípio da ênfase nas políticas sociais básicas que, segundo Custódio e Veronese:

[...] visa promover o reordenamento institucional, provendo um conjunto de serviços de efetivo atendimento às necessidades de criança, adolescentes e suas próprias famílias por meio de políticas de promoção e defesa de direitos, bem como de atendimento em todos os campos destinados a efetivação dos direitos fundamentais. Isso implica também o reconhecimento da assistência social como um campo específico de políticas públicas (2009, p. 117).

Dessa forma, com a aplicação integrada de ações, tanto dos órgãos administrativos e judiciais, no que se refere à tutela concreta de direitos, bem como com a participação popular de toda sociedade, atuando na construção e no controle de políticas públicas é que se conseguirá resolver os problemas locais, quanto a prestação de serviços públicos, na área da infância e juventude.

No mesmo sentido, como forma de proteção à criança e ao adolescente, o princípio da desjurisdicionalização, afasta do poder judiciário a função assistencial, pois é dever do Estado, promover os serviços necessários ao atendimento, cabendo ao Judiciário zelar pela efetivação dos direitos fundamentais. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 120).

Outro importante princípio é o da “despolicição”, que, nas palavras dos autores Custódio e Veronese, implica em afastar a polícia da questão relacionada a criança e ao adolescente, como forma de descriminalização, pois a intenção é evitar práticas repressivas, dando prioridade para as políticas de promoção ou de prevenção. (2009, p. 121).

Ressalta-se, assim, importante papel dos princípios, para a realização da efetivação dos direitos fundamentais infanto-juvenis e o alcance do princípio maior da proteção integral, sendo que os direitos fundamentais, relativos à criança e ao adolescente, serão o próximo tema a ser abordado.

### **2.3 Direitos fundamentais infantis**

A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo VII, Título VIII, trata da proteção da instituição família e, especificamente, em seu artigo<sup>5</sup> 227, elenca o rol de direitos inerentes às crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Livro I versa sobre os direitos da infância e da juventude, de uma forma mais pormenorizada, prevê, em especial, nos capítulos I a V, do Título II, os direitos à vida, saúde, liberdade, respeito, dignidade, direito à convivência familiar e comunitária, profissionalização e proteção no trabalho, em seu Livro II trata dos mecanismos de viabilização desses direitos.

---

<sup>5</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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-lo à salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Passa-se, então, a uma análise mais detalhada, acerca de cada um desses direitos que compõem o aparato protetivo da criança e do adolescente, em âmbito constitucional e infraconstitucional, na ordem apresentada pelo Estatuto.

Os direitos fundamentais dizem respeito ao homem como pessoa. São reconhecidos como unidade indivisível, fundados em valores intrínsecos, no sentido de que garante a dignidade do ser humano e constituem o núcleo normativo do Estado.

Para o autor Sarlet:

[...] na base dos quatro direitos sociais expressamente consagrado pelo nosso Constituinte, se encontra a necessidade de preservar a própria vida humana, não apenas na condição de mera sobrevivência física do indivíduo ( aspecto que assume especial relevância no caso do direito a saúde), mas também de uma sobrevivência que atenda aos mais elementares padrões de dignidade. (2010, p. 309).

A partir dessa concepção, há, indubitavelmente, total consonância, entre, a efetividade dos direitos fundamentais e a Doutrina da Proteção Integral, na defesa dos direitos da criança da juventude:

A Teoria da proteção Integral desempenha papel estruturante no sistema, na medida em que reconhece sob a ótica da integralidade, ou seja, o reconhecimento de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, e ainda direitos especiais decorrente da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, que se articulam, produzem e se reproduzem de forma recíproca. (MEZZARROBA, Orides apud CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 114).

Conforme os autores, os direitos infanto-juvenis, tem sua teleologia e axiologia, ligada diretamente ao Princípio da Dignidade Humana. Assim, “a dignidade humana diz respeito à vida das pessoas. Mas vida em todos os sentidos e significados que esta pequena palavra pode ter: mental, corporal, extrasensorial, econômico, cultural e político, [...] a dignidade humana é um complexo sistema que envolve tudo e todo o ser humano”. (BORGES, 2007, p. 42).

O artigo 3º do Estatuto garante que crianças e adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhes ainda desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social. Da mesma forma, o artigo 7º do Estatuto dispõe que a criança e o adolescente têm direito a proteção, à vida e à saúde, mediante políticas públicas,

que permitam o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência, e ainda, segundo o artigo 3º, devendo ser assegurado o desenvolvimento físico, mental, moral e espiritual, em condições dignas.

Sobre o direito à vida, Veronese ensina que, “o direito à vida é condição básica para que realize plenamente a pessoa humana”. (2006, p. 21).

Devido a sua importância, o direito à vida e à saúde, são tratados conjuntamente de forma integrada:

O direito a saúde é relativo à preservação da integridade física da criança e do adolescente, mas também aí é incluído a higidez mental [...] Havendo um equilíbrio entre o físico e o psicológico no organismo em fase de desenvolvimento, garante-se a qualidade de vida com um futuro com o mínimo possível de adversidade. (CECATTO *et al*, 2012, p. 9).

Nesse contexto, ao tratar do direito à vida e à saúde o legislador buscou garantir juridicamente a sobrevivência do indivíduo na fase da infância e da adolescência, de forma que proteção à infância e à maternidade compreende primeiros cuidados dirigidos à mãe, já na fase da gravidez, estendendo-se à parturiente a licença-gestante e o salário maternidade, cuidados esses indispensáveis para desenvolvimento da personalidade do indivíduo. Outro não é o entendimento da Professora Maria Garcia:

A formação dos vínculos afetivos, a necessidade de cuidados físicos e de segurança psíquica requerem a presença de pai e de mãe – ou de seus substitutos, conforme ensinam as ciências naturais e a psicologia: trata-se da condição de existência dos grupos humanos.(2012, p. 62).

O convívio da criança com os pais, além de fortalecer o vínculo familiar, influencia na formação da sua personalidade como indivíduo. Pois é nesse ambiente de integração, que a criança absorve sentimentos, de amor, carinho e proteção, o que irá refletir na sua socialização.

Segundo o artigo 227, parágrafo 1º, da Constituição, é dever do Estado, em conjunto com entidades não governamentais, desenvolver programas de assistência integral à saúde, com a aplicação de percentual mínimo de recursos e prestação atendimento especial às

crianças e adolescentes, portadoras de necessidades especiais. A proteção à maternidade e à infância, também é pauta no artigo 6º, da Constituição Federal como um dos direitos sociais.

Nesse contexto, a Carta Constitucional estabeleceu como um dos seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana, como um dos seus objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, reconhecendo como direito fundamental de todos os cidadãos, no seu artigo 5º, o direito à liberdade.

Nessa acepção, a liberdade reconhecida à infância e juventude compreende, em sentido amplo:

a) liberdade da pessoa física (liberdade de locomoção, de circulação, ou liberdade de ir, vir e de estar); b) liberdade de pensamento (que inclui as “liberdades” de opinião, de religião, crença, informação, artística, comunicação do conhecimento); c) liberdade de expressão coletiva em suas varias formas ( de reunião, de associação); d) liberdade de ação profissional livre escolha do exercício do trabalho, ofício e profissão (CURY, 2010, p. 86).

Em se tratando de um direito fundamental, nas palavras dos autores Nazir Filho e Rodolfo Milano (2004, p. 37), “foi amplamente abordada pelo Estatuto, o qual deu relevância à opinião e expressão, crença e culto, esportes e diversão, participação na vida familiar e comunitária”, de crianças e adolescentes.

Porém, considerando crianças e adolescentes como pessoas humanas em processo de desenvolvimento, o Estatuto restringe alguns direitos de liberdade, como a faixa etária adequada para acesso às diversões e espetáculos públicos e a proibição de acesso às casas de jogos, entre outros. É importante destacar, ainda, que o direito à liberdade na infância e juventude, implica direitos especiais, como brincar, divertir-se e de praticar esportes, cabendo à sociedade e ao Estado oferecer meios que propiciem o pleno exercício desses direitos.

No que se refere à dignidade e ao respeito, na conformidade do artigo 227 da CF e artigos 17 e 18 do Estatuto, crianças e adolescentes têm garantido a inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, a preservação de sua identidade, imagem, valores, inerentes aos cidadãos, estando a salvo de qualquer tratamento desumano, vexatório ou constrangedor.

Nessa linha de pensamento, Pereira leciona:

Como um dos fundamentos do respeito, o direito à integridade moral se apresenta como projeção da personalidade e deve refletir os elementos integrantes da vida interior da pessoa desde sua infância. Como pessoas em desenvolvimento, crianças e jovens devem ser preservados em sua integridade moral e psíquica, respeitados os seus sentimentos e emoções e assistidos em suas fragilidades. (1996, p. 77).

Além do respeito à integridade moral, que abrange a preservação da imagem, da identidade, autonomia de crença e religião e valores, merece destaque o respeito à integridade física que compreende a vida o corpo e a saúde, evitando castigos imoderados, ou qualquer tipo de violência ou tortura.

Segundo Cury, “A família é o lugar normal e natural de se efetuar a educação, de se aprender o uso adequado da liberdade”, (2010, p. 110), por isso constitui direito básico da criança e do adolescente, o direito à convivência familiar e comunitária, pois possibilita melhor estabilidade e segurança emocional.

A colocação em família substituta deve ser considerada uma medida excepcional a ser adotada. A respeito do conceito e espécies existentes no Estatuto pode ser definida da seguinte maneira:

Família substituta é aquela que não é natural, não biológica. O termo é genérico e compreende 3 espécies: guarda, tutela e adoção. Trata-se de medida aberta a todo e qualquer menor, [...], qualquer que seja a espécie, o menor deverá ser ouvido sobre a colocação em família substituta. O pretendente em ter o menor como família substituta deve oferecer ambiente adequado. [...]. (QUEIROZ, 1998, p.31-32).

A finalidade desse instituto, é que sejam atendidos interesses da criança, sob todos os aspectos, estando a família substituta submissa aos deveres, decorrentes de seu estado de familiar.

De modo geral, a Carta Magna transfere aos pais a responsabilidade direta sobre a criação dos seus filhos, mas em seu artigo 226, parágrafo 7º, determina a competência e participação do Estado para a efetivação dos direitos. Em que pese a atenção especial à família, na Constituição, sobressai também como medida de proteção, a proibição discriminatória em relação aos filhos havidos dentro ou fora do casamento:



A Constituição Federal, ao instituir a isonomia filial absoluta (CF, art. 227, § 6º), aboliu a marca distintiva da família legítima fundada no casamento, e conseqüentemente do parentesco legítimo x ilegítimo. [...] O reconhecimento de paternidade/filiação é um direito personalíssimo (da mesma maneira o reconhecimento da maternidade/filiação) é um direito personalíssimo, indisponível e imprescritível do filho [...]. (TAVARES, 2001, p. 134-135).

Assim, a criança e o adolescente têm assegurado todos os direitos e benefícios que decorrem do reconhecimento do estado de filiação, como sucessão, alimentos e demais garantias. Seguindo a esteira de direitos reconhecidos à criança e ao adolescente pela legislação, destaca-se o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Ensina Cury, “A educação é a base da construção da cidadania, atributo da dignidade de pessoa humana, bem maior objeto da tutela, pelos denominados direitos fundamentais”. (2010, p. 270).

Por sua vez, o artigo 208 da Constituição e o artigo 54 do Estatuto dispõem que é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente acesso ao ensino gratuito e de qualidade.

Sobre a cultura, e a incidência dos valores culturais na formação do indivíduo, leciona Piovesan:

A participação na comunidade e o compartilhamento dos valores culturais próprios do grupo de origem do indivíduo são fundamentais para a formação da identidade e para a inclusão social das crianças e adolescentes, determinando valores e opções por toda vida. (2010, p. 349).

Dessa forma, denota-se que a cultura, a educação, juntamente com o trabalho são direitos, que estão diretamente ligados entre si, pois tornam-se indispensáveis à sobrevivência do indivíduo.

Sendo esses direitos assegurados desde a infância, certamente ter-se-á uma sociedade, desenvolvida fundada em valores sociais, voltada ao progresso e bem estar de todos.

Com relação ao trabalho na infância, é importante destacar que:

A política de emprego deve ser integrante de outras políticas que visam à saúde, à educação, ao lazer, à pré- escola, ao convívio familiar; - Balizar a política de emprego na faixa etária em que a legislação brasileira permite o trabalho, ou seja, 14 anos em diante, afirmando o lema que “lugar de criança é na escola” sempre com dois desafios definidos: o da iniciação do trabalho e a profissionalização. (FILHO, 1997, p. 99).

Contudo, mais do que desenvolver oportunidade de profissionalização às crianças e adolescentes é necessário que o Estado crie mecanismos de proteção, evitando a violação dos seus direitos, sendo que, neste sentido, a legislação brasileira, proíbe o trabalho em atividades insalubres, perigosos e penosos, assim como o trabalho noturno.

A proibição do trabalho citado acima, se refere conforme o artigo 7º, XXXIII, aos menores de 18 anos. Aos menores de 16 anos é proibido qualquer tipo de trabalho, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos, o qual deve compreender o trabalho de cunho educativo e pedagógico, possibilitando ao adolescente a sua profissionalização.

Seguindo os parâmetros constitucionais, o Estatuto da criança e do adolescente ainda resguarda outros direitos:

Nos ambientes que possam prejudicar a formação moral e física do menor também não é permitido o trabalho. Por fim, qualquer que seja o trabalho, é vedado desde que possa prejudicar a frequência às aulas (art.67, ECA). Mais uma vez aqui presente o princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (art.69). (QUEIROZ, 1998, p. 37)

Conforme o autor Willins Filho (1997, p. 105), o trabalho infantil pode trazer danos não só à saúde da criança, mas também ao seu crescimento, repercutindo em sua estabilidade emocional, por isso afronta os direitos fundamentais, direitos esses que não podem ser negociados, alienados e muito menos afrontados. A luta e a defesa de novos direitos sociais devem continuar sempre, pois à medida que cresce a pobreza e a marginalização no país, aumenta o desamparo e a desestruturação familiar.

Por isso, eis o grande desafio da sociedade, a proteção e o respeito aos direitos fundamentais da infância e juventude e a luta para sua concretização através de políticas públicas.

No próximo capítulo, serão abordadas as principais políticas desenvolvidas pelo Estado, e as diversas formas de manifestação da violência infanto-juvenil, sendo desenvolvido um estudo prático, no município de Passo Fundo, com objetivo, de aproximar a realidade, e estabelecer parâmetros sobre a efetividade das políticas públicas.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE REPRESSÃO A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA INFANTES EM PASSO FUNDO**

As mudanças ocorridas na sociedade influenciaram, de forma direta, as reformas institucionais e a assistência à criança e ao adolescente. Por isso, o atual Estatuto surgiu com o propósito de desenvolver programas que melhor atendam às novas realidades, com o intuito de garantir efetividade aos direitos da infância e juventude. Por isso, criaram-se novos modelos de políticas públicas.

#### **3.1 Políticas públicas repressivas**

A lei n. 4.513, de 1964, extinguiu o chamado Serviço de Assistência ao Menor (SAM), o qual tinha por finalidade orientar os serviços de assistência aos menores desvalidos ou delinquentes, recolher os menores em estabelecimento adequado, a fim de promover-lhes a educação, estudar o abandono e a delinquência. (RIZINNI; PILOTTI, 2011, p. 287).

Seguindo-se a trajetória, a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM) adveio para substituir o SAM, isto, devido a corrupções e injustiças comprovadamente praticadas contra as crianças internadas. Desta forma, a FUNABEM passou a ter competência exclusiva para gerenciar a política do menor, contudo, constituía-se em órgão excessivamente centralizado e sem qualquer participação popular. Ainda, era subordinado ao Presidente da República, sendo criado em nível federal e estadual. Também não durou muito tempo, sendo extinto, e substituído pelo Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), cuja missão, segundo Rizinni e Pilotti (2011, p. 289), era apoiar a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e a adoção da teoria da proteção integral, nas palavras de Liberati e Cyrino (2003, p. 50) estabeleceu-se, um novo caminho para as políticas públicas, de proteção à infância, com a participação de toda comunidade.

Assim, segundo estabelece o artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, far-se-á através de conjunto

articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios.

As linhas de ação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, previstas no artigo 87, envolvem: políticas sociais básicas; políticas e programas de assistência social; serviços especiais de prevenção, atendimento, identificação e localização dos pais ou responsáveis, bem como proteção jurídico-social prestadas por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 143).

Dessa forma, serão analisados os principais órgãos e programas sociais, previstos no Estatuto, a sua competência para a execução, e a atividade desenvolvida bem como a forma de atuação no combate à violência infantil, a começar pelos Conselhos.

O artigo 88 do ECA, estabelece as diretrizes das políticas de atendimento à infância e juventude, dentre elas, no inciso II, a criação de conselhos municipais, estadual e federal, órgãos deliberativos, que desenvolvem ações em todos os níveis e com a participação popular.

Os conselhos são órgãos descentralizados, conforme explicam Liberati e Cyrino, (2003, p. 62 e 67), a descentralização ocorre quando vários organismos governamentais ou particulares exercem com independência, funções administrativas. Nesse sentido, há uma transferência de atividades típicas do Estado. A descentralização política visa aproximar as decisões e a execução das políticas, de modo que, os programas estejam sintonizados às necessidades da comunidade, possibilitando ações mais efetivas de atendimento à criança e ao adolescente. (CUSTÓDIO; VERONESE, p. 146).

Dessa forma, foram criados:

[...] CONANDA- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ( Lei n. 8.242, de 12/10/91) (dia da criança) e seus consentâneos estaduais (CONDECAS) e municipais (CMDCA's). [...] observa-se que, em qualquer hipótese, os direitos e os procedimentos instituídos pelo ECA, têm sempre, como pressuposto fundamental, o prevalecimento do bem estar da criança e do adolescente[...] (SIMÕES, p. 224).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança (CONANDA) foi criado pela Lei n. 8.242 de 1991, é o principal órgão, garantidor dos direitos da criança e do adolescente. Por

meio da gestão compartilhada, entre governo e a sociedade civil definem, no âmbito do Conselho, as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

As competências do CONANDA, resumidamente, são: fiscalizar as ações do poder público, e das organizações não governamentais, no que diz respeito à infância e juventude, da mesma forma, a gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), também é uma atribuição deste órgão, determinar as diretrizes para a criação e o funcionamento dos conselhos estaduais, distrital e municipal dos direitos da criança e do adolescente e dos Conselhos Tutelares, promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e adolescência, a elaboração e a execução do orçamento da União, fiscalizando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil. Com isso, aos Estados, compete legislar supletivamente à legislação federal, a manutenção de instituições e programas em âmbito estadual, nesse sentido, foi criado o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECAS). Do ponto de vista financeiro, cabe ao Estado a complementação de recursos, fornecidos pela União, bem como, a mobilização de outras fontes; do ponto de vista técnico, cabe a assistência aos municípios e entidade não governamental. (LIBERATI, CYRINO, 2003, p. 79).

A municipalização dos conselhos, prevista no artigo 204, inciso II, da Constituição Federal, tem a finalidade de ampliar a participação “da comunidade local sobre o destino dos recursos e sobre a identificação das necessidades efetivas de atendimento à criança e ao adolescente.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 146).

Seguindo esse caminho, faz-se necessária a análise dos conselhos, a nível municipal à partir de uma segunda característica, que é a sua autonomia. A autonomia dos conselhos decorre da sua capacidade de auto-organização interna, que significa organizar planos e metodologias de trabalho, estabelecendo prioridades no atendimento e serviços prestados à criança e ao adolescente. Os conselhos possuem competência para tomar decisões quanto à formulação e controle das políticas públicas, relativas aos direitos infanto-juvenis, em âmbito local, mantendo o registro das entidades e dos programas desenvolvidos. (PILOTTI; RIZINNI, 1995, p.335),

Já o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é um órgão do poder público, que não possui personalidade jurídica, composto por entidades

governamentais e não governamentais, que prestam serviços na área da infância e juventude, ligados à saúde, educação e assistência social.

É através do conselho municipal, que se consegue colocar em prática o princípio da proteção integral, e avaliar seus resultados, quanto à defesa dos direitos da criança e do adolescente, diminuindo o espaço entre a aplicação da lei e a realidade.

Custódio e Veronese destacam a importância do apoio da comunidade aos conselhos, para a definição de ações, como a formulação e diagnóstico da situação da criança ou do adolescente, planejamento das políticas de acordo com as necessidades, propondo nesse sentido, soluções para o enfrentamento, dos problemas locais. (2009, p. 147).

Outro importante órgão, criado pelo ECA é o Conselho Tutelar, previsto nos artigos 131 a 140 do Estatuto. Segundo Simões:

É um órgão municipal, público, permanente e autônomo, não jurisdicional, de natureza administrativa, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, aplicando medidas de proteção contra sua ameaça ou violação. [...] sua função é considerada como serviço público relevante e de dedicação exclusiva. (2010, p. 263).

O Conselho Tutelar protege e garante os direitos da criança e do adolescente, em âmbito municipal, é um instrumento colocado nas mãos da comunidade, que tem por finalidade agir sempre que os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados ou violados.

Por isso, consagra-se como um órgão permanente, desenvolvendo ações contínuas e ininterruptas. É autônomo no exercício de suas atribuições, porque dispõe de liberdade para aplicar medidas protetivas não jurisdicionais. (LIBERATI; CYRINO, p. 126-127).

Constituem, atribuições do Conselho Tutelar, no desempenho de suas funções e na defesa pela garantia dos direitos fundamentais, aplicando com discricionariedade tais medidas:

[...] zelar contra a violação dos direitos das crianças e adolescentes, no caso de ação ou omissão da sociedade ou do Estado; ou no caso de falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou em razão da conduta das próprias crianças ou adolescentes (art. 98); ou, ainda em caso de ato infracional, quando praticadas por crianças (art. 105), assegurar-lhes as medidas específicas de proteção, anteriormente expostas (art. 101) [...] - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando medidas a eles referidas, [...] com exceção da perda da guarda, destituição da tutela ou suspensão e destituição do poder familiar (art. 129); - encaminhar, ao Juizado da Infância e da Juventude, os casos que demandem medidas judiciais; em casos de emergência, encaminhar uma criança ou adolescente a um abrigo [...]; - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; representar ao Juizado [...] encaminhar ao Ministério Público, notícia ou fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; - fiscalizar os programas de aprendizagem profissional [...] denunciando irregularidades [...]; - denunciar irregularidades nas entidades de atendimento; - assessorar a prefeitura na elaboração das propostas orçamentárias. (SIMÕES, 2010, p. 263-264).

Assim, de uma forma geral, o trabalho do Conselho Tutelar consubstancia-se em receber denúncia toda vez que os direitos da criança ou adolescente forem violados, como no caso de maus-tratos por parte dos pais ou responsável, abuso sexual, envolvimento do adolescente com drogas, falta de vagas nas escolas e creches, problema com os pais referentes à drogadição e alcoolismo. Tem a tarefa de impedir que crianças e adolescentes sejam abandonados, explorados, negligenciados, e acima de tudo vítimas de violência.

As despesas de funcionamento do Conselho Tutelar devem ser mantidas pela Prefeitura Municipal, incluindo dívidas com implantação, manutenção e pagamento do pessoal e de equipamentos. Já o trabalho do referido órgão, é desenvolvido integradamente entre vários órgãos da sociedade como Polícias Cíveis e Militar, Ministério Público, Justiça da Infância e Juventude, associações, escolas. (LIBERATI; CYRINO, 2003, p.147).

O processo para escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme disposto no artigo 139 do Estatuto.

Da mesma, o Fundo dos Direitos da Criança (FIA), previsto no artigo 88, inciso IV, deve ser criado nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal, estando vinculado ao respectivo conselho.

Trata-se de uma concentração de recursos oriundos de várias fontes cujo objetivo é patrocinar projetos de instituições que beneficiem crianças e adolescentes. Os projetos



patrocinados precisam ser aprovados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), sendo que as instituições promotoras precisam ser cadastradas junto ao Conselho (FUNDO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2013).

Nos dizeres de Liberati e Cyrino, “A vinculação estatuída na lei diz respeito à prerrogativa exclusiva do Conselho respectivo para deliberar sobre a aplicação de recursos do Fundo, impedindo que outros setores do governo o façam ao seu alvedrio”. (2003, p. 220).

A função do Conselho é fiscalizar e controlar as ações do governo, quanto à aplicação de recursos provenientes do Fundo, avaliando as principais prioridades e estabelecendo a distribuição de recursos.

Assim sendo os recursos recolhidos ao fundo destinar-se-ão aos aspectos prioritários ou emergenciais que, a critério do conselho em deliberação específica, não possam ou não devam ser cobertos pelas previsões orçamentarias destinadas á execução normal de várias políticas públicas em seus respectivos âmbitos. ( CURY, 2010, p. 373).

Nesse sentido a gestão do fundo fica a cargo do conselho, que deve estabelecer o Plano de Aplicação das Receitas, o qual deve integrar o orçamento da administração.

O Executivo deve fazer uma análise, da situação da infância e juventude, no município, a qual integrará o Plano de Ação, elaborado pelo Conselho. Sendo assim, será incluído no orçamento o montante de recursos destinado a enfrentar os problemas nessa área. A captação de recursos que compõe o Fundo tem origem nas dotações orçamentarias do Executivo, transferências intergovernamentais, doações, legados, multas e penalidades administrativas, rentabilidade de aplicações e direito à exigibilidade de recursos previstos em lei. (LIBERATI; CYRINO, 2003, p.226-230).

Ainda conforme os autores Liberati e Cyrino, os recursos captados pelo Fundo destinam-se prioritariamente, a programas de proteção especial, para aquelas crianças em situação de risco pessoal e social, vítimas de abandono, autores de ato infracional, prostituição, usuários de drogas, vítimas de maus tratos e crianças e adolescentes em situação de rua; aplicação em projetos de pesquisa e estudos, sobre o perfil de crianças e jovens; projetos de divulgação de ações de defesa do Estatuto, para promover a conscientização dos direitos; programas de capacitação de profissionais que atendem crianças e adolescentes.

Analisando as políticas existentes, chega-se à conclusão, conforme as palavras de Custódio e Veronese, de que:

É, sem dúvida, a ação integrada das organizações governamentais e não governamentais, do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares, o elemento fundamental para o controle e ação de toda política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. ( 2009, p. 150).

A superação de obstáculos exige a mobilização dos órgãos públicos, bem como a participação de toda a sociedade, sob essa perspectiva é que são criados programas sociais específicos, para a defesa dos direitos infanto-juvenis.

Um dos principais programas criados para o combate à violência é o Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra a Criança e o Adolescente, uma das ações do programa é a integração de organismos sociais e agências internacionais, bem como, universidades, para que sejam desenvolvidos estudos de intervenção local, capazes de desencadear respostas eficazes, para a superação da violação dos direitos de crianças e adolescentes. (SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS, 2013).

As ações correspondem à sistematização de dados e informações e o apoio às redes e comitês de enfrentamento da violência sexual, a promoção de campanhas de mobilização, atendimento humanizado as vítimas, por profissionais nos municípios, a atuação do Disque Denúncia Nacional, serviço de recebimento, encaminhamento e monitoramento de denúncias de violência contra crianças e adolescentes:

Através dessas ações tem-se conseguido melhorar a participação de crianças e adolescentes em processos judiciais e de responsabilização dos agressores. Outra novidade é a inclusão de temas como a igualdade de raça, etnia, gênero, orientação sexual, pessoas com deficiência, em programas sociais, como forma de reduzir as desigualdades.

Para o combate à violência e exploração do trabalho infantil, o Executivo instituiu o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, o programa tem como objetivo intensificar a fiscalização, do trabalho escravo, coordenar diversas intervenções, sempre direcionadas a assegurar a eliminação do trabalho infantil. (OBSERVATÓRIO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2013).

Assim, são elaborados, em nível federal, estadual e municipal, diversos programas sociais e ações voltadas ao combate da violência. O tema violência será abordado no tópico a seguir, destacando os sujeitos, envolvidos, o contexto social, onde ela se desenvolve, bem como as consequências na vida da criança e do adolescente.

### 3.2 Nuances da violência infantil

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a violência caracteriza-se pelo uso intencional da força física, ou o poder de ameaça, contra si próprio, ou contra outra pessoa, contra um grupo, que resulte, ou que tenha poder de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação, constituindo resultado, de vários fatores, como sociais, individuais e culturais. (HABIGZANG; KOLLER, 2012, p. 150).

O artigo 5º do ECA dispõe que nenhuma criança será objeto de qualquer forma de violência, negligência, crueldade, exploração ou opressão, sendo ainda punido, na forma da lei, qualquer atentado por ação ou omissão no que se refere aos seus direitos fundamentais.

Dessa forma, a violência contra criança e o adolescente, objeto de estudo do presente capítulo, tem sua manifestação não apenas em relação a agressões físicas, mas conforme explica Sá e Schecaira, “As formas de manifestação da violência contra a criança são as definidas no contexto geral, ou seja, física, psicológica, moral, sexual e patrimonial”, (2008, p. 89).

Ainda conforme os autores, a negligência deve ser vista como uma das causas da violência doméstica, a qual provoca sequelas, físicas, psicológicas e morais.

Dito isso, o autor Antonio da Fonseca, ensina:

A criança, em si, deve ser enquadrada como um ser *hipossuficiente*, ou seja, aquele que, momentaneamente, não pode ou tem dificuldades de pensar ou defender-se por si próprio. Como tal, muitas vezes, sofre violência da família, (violência familiar), da sociedade (violência social), [...] Ela sofre violência quando obrigada ao trabalho, porque oprimida pelas condições de miséria e marginalidade [...] (2001, p. 11).

Assim, existem diversas formas de exteriorização da violência, em diversos âmbitos da sociedade, como por exemplo, a violência no ambiente familiar, à violência contra crianças em situação de rua, violência na escola, violência em relação ao trabalho.

Entende-se por violência em regra geral, toda forma de coação, física ou moral, contra criança ou adolescente, que acabe por violar qualquer tipo de direito, inerentes a esses indivíduos, tornando-os, vítimas constantes de maus-tratos, crueldade, negligência e discriminação.

Talvez a violência doméstica seja a principal forma de violência praticada contra a criança e o jovem para os autores Sá e Schecaira, deve ser conceituada, a partir de alguns fatores essenciais, dentre eles, a família, a habitação, o convívio rotineiro e a agressão de uma pessoa, inserida no contexto familiar contra outra pessoa, que também está inserida na família, neste caso, a criança ou o adolescente. (2008, p. 69).

Ainda, para os referidos autores, a Lei n. 11.340/ 2006, trata especificamente da violência doméstica, contra a mulher, porém, o espírito do seu artigo 5º traz um conceito de violência doméstica que deve ser aplicado de forma abrangente, em todos os âmbitos e não apenas contra a mulher.

Nesse sentido, o artigo 5º, considera violência doméstica ou familiar toda ação ou omissão, que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, dano, moral ou patrimonial, ainda, quanto aos fatores que desencadeiam a violência doméstica. As autoras Habigzang e Koller, ressaltam:

Dentre os fatores de risco para o desenvolvimento, a violência doméstica tem se mostrado frequente na sociedade atual. Agressões verbais, abuso emocional, abusos físicos e sexuais, negligência e abandono resultam, muitas vezes, na morte de uma criança e na impunidade do adulto agressor. (2012, p. 21).

O abuso de poder, por parte dos pais e das pessoas que mantem vínculos com a criança, tem se tornado a forma mais comum de violência contra a criança no âmbito familiar, os maus-tratos, são resultado da aplicação de castigos rigorosos, muitas vezes, como forma de correção disciplinar.

Os maus-tratos físicos, segundo Pereira, deixam sinais flagrantes, como marcas, hematomas e vermelhidões, enquanto os maus-tratos psicológicos são mais difíceis de

identificar, pois se caracterizam pela rejeição, discriminação e como citado acima castigos exagerados, sendo considerado crime conforme disposto no artigo 136 do Código Penal. (1996, p. 484).

Alguns tipos de queimaduras, ou até mesmo queimaduras de cigarro em mãos, pés e nádegas podem ser consequência da violência física, da mesma forma, lesões nos lábios, muitas vezes são resultado de uma alimentação forçada, já as fraturas são frequentes, e muitas vezes podem levar até à morte, é o que ocorre no caso de traumatismo abdominal e craniano decorrente da violência física. (HABIGZANG; KOLLER, 2012, p. 26).

No que se refere à violência psicológica, ou agressão emocional, pode ser caracterizada pela situação de abandono e negação de afeto. Abandono de incapaz, e também o abandono material, disciplinados nos artigos 133 e 244 do Código Penal, que causam marcas e traumas psicológicos, por toda vida da criança e do adolescente:

Uma forma grave de abuso emocional é aterrorizar e ameaçar a criança com ataques verbais, criando um clima de medo, hostilidade e ansiedade, privando a criança de sentimentos de segurança. Essas ameaças podem ser por meio de armas, facas ou outros objetos, como também o uso de palavrões. Geralmente, esses pais fazem com que a criança se sinta excessivamente culpada [...]. (HABIGZANG, KOLLER, 2012, p.36).

Os efeitos da violência, tanto física como psicológica, são muito graves para personalidade da criança, pois geram uma confusão de sentimentos de medo e amor, sendo que a criança não possui a capacidade de discernir como isso ocorre, e acaba na fase adulta agindo da mesma maneira.

A violência moral também deriva das relações familiares, caracteriza-se pela aquela situação, de exposição da criança ao vexame ou constrangimento. “Muitos pais, rudes e ignorantes, confundem o exercício de autoridade com constrangimento, sendo que, sob o pretexto de exercer o pátrio poder submetem a criança ou o adolescente a situações vexatórias ou constrangedoras”. (FONSECA, 2001, p. 54-55).

Ainda conforme o autor, a violência moral fere a dignidade da criança e do adolescente, é um atentado contra sua honra. Por isso, o abandono intelectual, descrito no artigo 246 do código penal, deixar de prover a instrução primária de filho em idade escolar, constitui crime, da mesma forma que o artigo 247, proíbe a criança e o adolescente de

frequentar determinados lugares, como casa de jogos, lugares que ofendam o seu pudor, proibição de residir ou frequentar casas de prostituição ou que sirva de mendigo.

Assim, ao lado da violência física, psicológica e moral, muitas crianças são vítimas da violência sexual, dentro de suas próprias casas. É o que se chama de abuso sexual intrafamiliar, sendo que o abusador não possui um perfil específico, apenas mostram-se sedutor e ocorre da seguinte forma:

[...] o agressor valendo-se da sua maturidade, experiência de vida e da “posição afetiva” que ocupa em relação a criança, a induz a pensar que o ato ali praticado é normal, característico de pessoas que nutrem uma afetividade para com a outra, chegando a pensar, “ *ele me ama não vai fazer nada que seja prejudicial a mim*”.(PEREIRA, 1999, p. 395).

Porém, Habigzang e Koller explicam que, na prática o abusador pode não ser parente próximo da vítima, mas que, de alguma forma, possui ligação com a família da criança, considerando assim uma violência intrafamiliar. É o caso do vizinho ou do padrinho da criança, que detém a confiança da família, assim o agressor, usa do seu poder, para tirar proveito da situação e obter prazer sexual, a partir de uma vítima que não possui condições físicas e nem psicológicas para praticar tal ato. (2012, p.56).

O abuso começa de forma mansa e leve e se torna cada vez mais violento, conforme ensina Pereira:

O abuso sexual configura-se em situação nas quais a criança / ou o adolescente são usados para a satisfação sexual do adulto ou adolescente; estão presentes carícias, manipulação da genitália, mama ou ânus, além da masturbação, sexo oral, tortura, surras, penetração (na vagina e /ou ânus) e tentativa de relações sexuais. (1999, p. 37).

O resultado negativo do abuso sexual, na vida da criança e do adolescente é desastroso, pois a criança desenvolve sentimentos de culpa, medo, e vergonha, com relação à própria família e à sociedade, são consequências físicas, comportamentais e sentimentais.

Conforme a autora Pereira, os consequências físicas demonstram lesões na genitália ou no ânus, gravidez, doenças sexualmente transmissíveis, infecções urinárias, secreção vaginal,

infecções de garganta quando for vítima de sexo oral, doenças somáticas, dor abdominal e sangramento; quanto às implicações comportamentais, a criança ou o adolescente passam a apresentar agressividade, distúrbio do sono, distúrbio do apetite, pesadelos, choro sem motivo aparente, aumento do medo, falta de concentração, dificuldade de aprendizagem, brincadeiras sexualmente exageradas e comportamento sedutor. (1999, p. 354-355).

Após destacar as consequências físicas e comportamentais, os efeitos sentimentais, emocionais, caracterizam-se pela desestruturação e cisão da personalidade, distúrbios psiquiátricos, psicológicos de conduta, suicídio, depressão, homossexualismo, prostituição, isolamento social, impotência sexual, dificuldade em construir um núcleo familiar, dependência química e na vida adulta podem se tornar abusadores.

Por isso, a necessidade de constatação rápida do abuso e encaminhamento da criança ou do adolescente a profissionais preparados da área da saúde física e mental e técnicos sociais, destinados ao apoio e orientação familiar para que se possam evitar sequelas mais graves, outra medida importante é afastar a vítima do agressor, para que se evitem possíveis reincidências.

Por fim, a violência infantil também está ligada à exploração do trabalho. Desde o início do processo histórico, a situação de miserabilidade induz crianças ao trabalho, como meio de manter a sua subsistência e de sua família.

Durante o período da República Velha, “predomina o uso indiscriminado de-mão-de obra infantil, notando-se, a respeito, a omissão e complacência do Estado”; ainda, nas palavras dos autores, a questão do trabalho infanto-juvenil, significa um processo de verdadeira segregação social. (PILOTTI; RIZZINI, 1995, p.57).

Contudo, o artigo 60 do Estatuto proíbe o trabalho, aos menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz, pois, existem formas de trabalho infantil, altamente agressivas à saúde, física, psíquica e ao desenvolvimento moral e social da criança e do adolescente. (CURY, 2010, p. 285).

Assim, o trabalho, em relação às crianças menores de quatorze anos, é proibido. No que tange ao adolescente, entre quatorze e dezesseis de idade, é possível na condição de aprendiz, sendo proibido tanto para criança e o adolescente o trabalho noturno ou insalubre, conforme estabelece a legislação.

Das lições de Habigzang e Koller destaca-se:

Lacunas nesses aspectos organizacionais podem gerar sofrimento no indivíduo, o que, em certos casos, configura algum tipo de violência. Trabalhar é uma atividade humana que pode ter efeitos psicológicos e sociais ao longo do desenvolvimento [...] a base de referência para avaliar malefícios e benefícios da atividade laboral é a interferência na escolarização, na saúde e no desenvolvimento de crianças e adolescentes. (2012, p. 148).

Nesse sentido, crianças e adolescentes, sofrem diariamente violação dos seus direitos, que se traduzem na exploração de mão de obra, desemprego, em decorrência da discriminação e exclusão do mercado de trabalho, devido à falta de experiência profissional, jornada de trabalho exaustiva, que em muitos casos torna-se uma verdadeira escravidão.

O trabalho infantil, traz danos à saúde, afetando seu crescimento e ocasionado ainda, repercussões emocionais, no que se refere ao relacionamento social. A necessidade do trabalho afasta a criança da escola, contribui com a evasão escolar e aumenta o índice de repetência o que diretamente atinge seu desenvolvimento pessoal. (FILHO, p. 99-102.).

Outra relação entre violência e trabalho, está no fato de que, o trabalho é à base das relações socioeconômicas, assim, Koller (2010) descreve que a maioria dos jovens ou adolescentes, são trabalhadores não pagos, e ainda, não possuem sua carteira assinada, considerando que a maioria vive em situação de extrema pobreza, torna-se cada vez mais vulneráveis ao risco social, no caso, a marginalidade.

A situação de rua, vivida por milhões de crianças e adolescentes, rouba-lhes as condições, mínimas de dignidade e cidadania, que de fato deveria ser assegurado, por meio da proteção integral, prevista na Constituição Federal e no Estatuto.

A rua é, simultaneamente, alternativa de vida - para a situação de pobreza, falta de perspectivas e quase sempre de violência vivida no contexto familiar e comunitário - e mais um espaço de privação, sofrimento e violência. [...] quase sempre, esse processo de maior proximidade com a rua é simultâneo à fragilização dos vínculos com a própria família e comunidade [...] na rua é possível conseguir com relativa facilidade, dinheiro e comida á qual, quase sempre, não tinha muito acesso em sua própria casa. (MORAIS; SILVA; KOLLER., 2010, p. .36-37).

Assim na rua a criança ou o adolescente passa maior parte do tempo, residindo em âmbito transitório ou permanente. Nesse sentido, como ressaltam os autores citados acima, a criança ou o adolescente, ficam expostas a vários tipos de violência, que advêm da desproteção e do abandono, como o abuso, exploração do trabalho, uso e tráfico de drogas.



Vivem pedindo esmolas nas sinaleiras, mendigando e perambulando pelas ruas, realizando pequenos trabalhos, como forma de sobreviver ao desamparo.

Dito isso, o contexto social de miséria inviabiliza, a prestação e o atendimento às necessidades básicas, tanto por parte do Estado como da família, sendo a rua a única alternativa de sobrevivência, para esses jovens e crianças.

Essa falta de assistência por parte do Estado e da família, gera a chamada violência estrutural, que se caracteriza pela falta de condições mínimas de sobrevivência. É um conflito de cunho, político e social, consequência do desemprego, da falta de investimento em educação, emprego e renda, moradia e saúde que reflete uma situação de desamparo e sofrimento físico e psicológico nas crianças que encontram-se, nessa situação. (HABIGZANG; KOLLER, 2012, p. 160-161).

Pesquisas demonstram aspectos sobre os efeitos da violência, como “déficit de crescimento físico, atraso escolar, uso de drogas e envolvimento precoce em atividades sexuais, exploração sexual, risco de contaminação pelo HIV/AIDS, envolvimento com atos de violência e delinquência”. (MORAIS; SILVA; KOLLER, 2010, p. 69).

Ainda, segundo os referidos autores, a rua é o único destino, desses meninos e meninas frente à péssima qualidade de vida, fome e à violência doméstica enfrentada em seu ambiente familiar.

Por isso, tanto nas grandes cidades, como no interior, existe, um grande contingente, de crianças que vivem nas ruas, sem nenhuma assistência.

A elaboração de políticas, voltadas para esses cidadãos, constitui ainda nos dias atuais, um grande desafio social de proteger e amparar a infância e juventude, evitando todas as formas de violência, e as desigualdades sociais, é a libertação da sociedade, para o desenvolvimento futuro.

Após apontar, as formas mais comuns de incidência da violência, bem como, o seu contexto social e consequências, o próximo tópico procura analisar as políticas públicas, existentes em âmbito municipal para o combate à violência, como elas se desenvolvem, como ocorre a sua elaboração e aplicação dentro do município de Passo Fundo-RS.

### **3.3 Aplicação das políticas públicas de repressão à violência infantil doméstica no município de Passo Fundo**

A Secretaria de Cidadania e Assistência Social de Passo Fundo (SEMCAS) é o principal órgão encarregado de atender indivíduos, famílias, criança e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, que encontram-se em situação de vulnerabilidade social. Assim, este órgão executa serviços, programas e projetos, visando a garantia da convivência familiar e a inclusão social.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é no órgão gestor da política de assistência social neste município. Sua competência é elaborar a política municipal de assistência social. (INFORMATIVO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL DE PASSO FUNDO, 2013).

Esta pesquisa, através de entrevista realizada na Assistência Social do município de Passo Fundo, na Delegacia de Proteção a Criança e ao Adolescente e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Conselho Tutelar, busca elucidar a realidade local no que tange ao desenvolvimento de políticas públicas de repressão e proteção à violência doméstica, bem como, os fatores e características da violência neste município.

Para delimitação, as perguntas elaboradas na assistência social do município foram as seguintes: quais as principais políticas nacionais de combate à violência doméstica infantil no Brasil e qual sua aplicação ou possibilidade de execução no município de Passo Fundo? O município de Passo fundo participa de algum programa nacional, estadual ou regional de políticas públicas infantis? Quais, e como são executados? Enumere as políticas públicas de repressão á violência doméstica em geral nesta cidade. Há políticas públicas específicas destinadas á proteção infantil neste município? Quais? Políticas públicas de repressão à violência infantil em Passo Fundo? Especificar quais e como se desenvolvem.

Dessa forma, constatou-se que o município de Passo Fundo desenvolve a política de proteção e repressão à violência doméstica de acordo com a política nacional, conforme explica Elenir Chapuis.<sup>6</sup>

O município conta com o Conselho Municipal de Direitos da Criança, (COMDICA), composto por vinte e seis membros, entre eles, treze membros de organismos governamentais,

---

<sup>6</sup> Elenir Chapuis é Coordenadora da Proteção Social Especial do Município de Passo Fundo.

e treze de organismos não governamental, com duração do mandato de dois anos, sendo que a função do Conselho, é formular a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, fiscalizar a aplicação dos recursos nos programas e serviços sociais, da mesma forma acompanhar a execução das políticas públicas. (informação verbal).

Outro importante trabalho desenvolvido no município é o do Conselho Tutelar. Os conselheiros, têm a função de aplicar medidas de proteção como: orientação, apoio, encaminhamento nos casos de violações de direitos infantis, atender denúncias no caso qualquer tipo de violência e representação contra os pais. O atendimento é feito na sede do Conselho ou também na rua quando do conhecimento do fato, onde o Conselho verificando a ocorrência de algum crime contra a criança ou o adolescente, comunica a Brigada Militar que, juntamente com os Conselheiros se dirigem até o local.

Segundo a Conselheira Jucemara Preto:

O conselho atua em parceria, com várias entidades, como universidades que prestam atendimento na área psicológica, órgãos públicos, como a Delegacia de Proteção, Brigada Militar, Juizado da Infância e Juventude, formando-se uma rede interligada de ações. (informação verbal).

A Conselheira relata as dificuldades encontradas para desenvolver seu trabalho. No caso de denúncia, de maus-tratos, violência sexual ou verbal, o Conselho comunica a Brigada Militar e acompanha todo o registro da ocorrência, mas, muitas vezes a polícia atua baseada na política do menor, da situação irregular da criança ou do adolescente, o que dificulta o trabalho de proteção a ser desenvolvido pelo Conselho Tutelar; também ressalta a má gestão dos órgãos públicos quanto à elaboração e investimento nas políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente.

Destaca o desrespeito ao princípio da prioridade absoluta, principalmente no que diz respeito aos serviços de saúde em Passo Fundo, e o desconhecimento por parte da população dos direitos e garantias infanto-juvenis previsto no Estatuto, bem como, incompreensão sobre as atribuições do Conselho, o qual é chamado para atender os mais variados casos.

Ainda conforme depoimento da conselheira, os recursos financeiros são disponibilizados através da SEMCAS, o que gera uma burocratização administrativa e uma demora no repasse. Destaca ainda a inexistência de estrutura física e material adequados, para

o atendimento- faltam equipamentos como impressoras, armários e até mesmo veículo para o Conselho se deslocar e atender as ocorrências. (informação verbal).

Neste sentido, conforme a pesquisa existe também no município o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, destinado ao custeio das ações de proteção a criança e ao adolescente em situação de risco e vulnerabilidade.

Em consonância com as políticas públicas nacionais, o município participa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o qual atende em média cem crianças e adolescentes, entre sete anos de idade a quinze anos completos, vítimas de exploração do trabalho<sup>7</sup>.

Segundo dados do IBGE<sup>8</sup> sobre o trabalho infantil no Brasil, num conjunto de pessoas com idade entre cinco e dezessete anos, 12,1% não frequentam a escola porque têm que ajudar nos afazeres domésticos, trabalhar ou procurar trabalho. No município de Passo Fundo, as crianças trabalham para aumentar a renda da família, pois grande parte da população vive em situação de pobreza, por isso, o município juntamente com o governo federal realiza ações no combate a exploração do trabalho infantil. Visando preservar a saúde física e mental de crianças e adolescentes, foi criado o PETI. (informação verbal).

As políticas de repressão à violência doméstica são desenvolvidas em Passo Fundo pelo Centro de Referência de Assistência Social, (CRAS). O CRAS é uma unidade pública que desenvolve políticas básicas de prevenção, com o objetivo de fortalecer os vínculos familiares. O atendimento ocorre através de uma equipe técnica formada por Assistentes sociais e Psicólogos.

Dentre os programas de prevenção à violência doméstica elaborados no município destaca-se, o Programa de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que oferece serviços de acompanhamento social às famílias, realiza reuniões de grupo, orientação sócio familiar, acolhimento e acompanhamento diversos, realização de palestras, campanhas educativas, espaço de convivência para crianças, oficinas socioeducativas, como de capoeira, encaminhamento e articulação da rede sócio assistencial de saúde, educação, habitação, lazer. Este programa desenvolve, ainda, a proteção básica proativa, através da visita às famílias que estão em situação de quase risco, como forma de evitar possíveis situações de violação aos direitos da criança.

---

<sup>7</sup> Informação retirada do Informativo da Rede de Proteção Especial do Município de Passo Fundo.

<sup>8</sup> Entrevista realizada com o Chefe da Agência do IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Jorge Benhur Bilhar, da Região de Passo Fundo.

Outro projeto desenvolvido são as oficinas socioeducativas ou cursos profissionalizantes, onde, em convênio com entidades, são oferecidos às crianças e adolescentes e suas famílias, cursos de informática, culinária, pintura, com objetivo de mantê-los ocupados, longe das ruas e da drogadição, qualificando-os para o mercado de trabalho.

Quanto às políticas públicas de proteção à violência doméstica, são elaboradas pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social de Passo Fundo (CREAS), conforme explica à coordenadora:

É o principal órgão responsável pela execução da proteção social especial de média complexibilidade, existente no município. É a modalidade de atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em decorrência do abandono, maus-tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, ou seja, segundo ela, quando já há um direito violado. (INFORMATIVO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL, 2011).

O CREAS de Passo Fundo atende em média 600 (seiscentos) casos de pessoas por violação de seus direitos, como crianças, adolescentes, idosos, mulheres, que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

No que diz respeito ao combate à violência doméstica infanto-juvenil no município, destaca-se o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos (PAEFI), este projeto atende crianças vítimas de violações de direitos, por ocorrência de violência física, psicológica, negligência, violência sexual, abuso ou exploração sexual.

Quando o Conselho Tutelar constata a violência, o primeiro passo é o encaminhamento da criança ou do adolescente para atendimento. A psicóloga, realiza uma avaliação e, se constatar a necessidade, encaminha para atendimento terapêutico.

É construído um plano individual ou familiar de atendimento onde os profissionais elaboram um estudo social, para diagnosticar o problema, dessa forma, além do acompanhamento psicológico é prestado um acompanhamento pedagógico.

Nesses casos de violência doméstica também há um acompanhamento judicial, vez que os direitos da criança e do adolescente foram violados. Assim, além de contar com a Vara Especializada da Infância e Juventude, Passo Fundo conta também com a Delegacia de Proteção a Criança e ao Adolescente.

Conforme o Delegado Titular Mário Pezzi, em relação à violência doméstica, são atendidos em média por semana, dois ou três casos de violência sexual; de quatro a cinco casos de violência física. Logo que é constatado o abuso, a polícia juntamente com o Conselho Tutelar, encaminha a criança ou o adolescente para o IML (Instituto Médico Legal), para comprovar o abuso e para constatar possíveis traumas e danos, há o encaminhamento para avaliação psicológica. (informação verbal).

Como forma de investigação e de se evitar a reincidência do abuso sexual, segundo o delegado é decretada imediatamente a prisão preventiva do abusador, que na maioria das vezes é o padrasto ou o próprio pai ou irmão, que usam de sua autoridade sobre a criança, para a prática do crime.

Outro fato abordado pelo Delegado é que geralmente há o indiciamento da mãe, no caso, por omissão e coautoria na prática do crime, pois a mulher tende a evitar a exposição da família, por vergonha ou pra proteger o companheiro. Também foi relatado que esses casos de violência registrados na Delegacia ocorrem 90 %, nos Bairros da periferia de Passo Fundo.

No caso de situação de risco na família a criança ou o adolescente é encaminhado para o abrigo a título de proteção. O município de Passo Fundo possui o Projeto de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes, a criança é acolhida por decisão do Conselho Tutelar em determinados casos, mas principalmente, no caso de abandono de incapaz e de acolhimento noturno. Da mesma forma, nessa situação, são elaborados a avaliação psicológica, pedagógica, relatórios e prontuários, sendo feito um estudo social para cada caso específico.

Ao final da pesquisa, é possível constatar que o município de Passo Fundo possui uma rede integrada de ações, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Constituição Federal, na prestação dos serviços e na tutela de proteção à criança e ao adolescente. Existem políticas públicas importantes de combate à violência doméstica, mas que devido à falta de profissionais capacitados, tanto na gestão como execução dos programas. Na prática não há resultados efetivos, pois como relatado na pesquisa, há ocorrência de casos de violência intrafamiliar diariamente.

A falta de investimentos nas políticas sociais básicas, fatores culturais e sociais, contribuem para a não efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, somando-se a isso, também é possível constatar que não há participação da sociedade, na defesa dos direitos das crianças, faltam até mesmo conselheiros tutelares para atuar no

município, não existe uma conscientização acerca da importância de ser dispensar a esse grupo de pessoas proteção especial.

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecem um conjunto integrado de políticas e ações voltadas à proteção integral infanto-juvenil, grupo de pessoas que, reconhecidamente, se encontram em estágio de formação e desenvolvimento físico e psíquico.

A situação de pobreza familiar e a carência de políticas básicas como saúde, educação, moradia, alimentação, são fatores que desencadeiam a violência contra crianças e adolescentes. Nesse sentido, surge a necessidade de o município elaborar políticas públicas de proteção e repressão a esta modalidade de agressão.

A pesquisa, realizada através dos métodos monográfico e dialético demonstra a caótica realidade da criança e do adolescente no Município de Passo Fundo, especialmente, no que tange à proteção contra a violência doméstica.

Com a adoção da teoria da doutrina da proteção integral em nosso ordenamento jurídico, e dos diversos princípios, entre eles da Prioridade Absoluta, crianças e adolescentes passaram a ter seus direitos reconhecidos e protegidos. Da mesma forma, com reconhecimento de direitos especiais, devido à sua condição peculiar de desenvolvimento.

As políticas públicas, conceituadas como um conjunto de diretrizes e princípios que norteiam a ação do poder público, constituem o modo de atuação estatal voltado à garantia dos direitos previstos na Constituição Federal. Desta forma, destacam-se crianças e adolescentes como destinatários, bem como, a atuação vários atores sociais na elaboração e aplicação de tais políticas.

Não obstante, os municípios devem atuar em relação à incrementação de políticas públicas voltadas à proteção da infância e juventude, sendo que a grande maioria dos programas de atendimento são de responsabilidade desses entes públicos em conjunto com a sociedade.

A partir deste estudo acerca das políticas públicas de proteção e repressão existentes, no ordenamento jurídico, constatou-se que o município de Passo Fundo possui uma rede de ações envolvendo o Conselho dos Direitos da Criança, Conselho Tutelar, Fundo Municipal dos Direitos da Criança, Delegacia de Proteção, Assistência Social que se divide em dois órgãos, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que coordena e



elabora as políticas públicas de proteção de média e alta complexidade, com atendimento psicológico, pedagógico e terapêutico a vítima, e o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que elabora políticas públicas de prevenção.

Denota-se que a omissão estatal no que se refere à observância do princípio da proteção integral e atendimento prioritário, constitui-se como afronta à previsão expressa do artigo 100 e incisos seguintes do ECA. Depreende-se igualmente, na realidade que são inexpressivas as políticas sociais básicas tendentes a garantir moradia, saúde, alimentação, educação.

Existe ainda uma resistência, por parte da população, quanto ao reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente, devido à questão cultural baseada historicamente na política do menor, já, há muito, superada.

Desta maneira, é preciso melhorar as ações práticas. Assim, somente com a observância por parte do Estado dos princípios de proteção e com a destinação prioritária de recursos públicos para programas sociais, investindo em estrutura física e de pessoal capacitado, é que se estabelecerá um sistema organizado de proteção dos infantes, estreitando a distância entre a lei e a realidade social.

A população deve se conscientizar e assumir o seu papel na sociedade, fiscalizando a atuação do poder público, participando através de movimentos sociais na defesa dos direitos infanto-juvenis, pois a proteção é um dever social de todos.

A partir de todos os aspectos analisados e expostos acerca da efetivação das políticas públicas de repressão e proteção de crianças e adolescentes em caso de violência doméstica, é possível se depreender que há grandioso desrespeito ao princípio da prioridade absoluta, quanto à efetivação das políticas públicas de prevenção e repressão à violência doméstica contra infantes em Passo Fundo.

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula D. (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. Editora Malheiros, São Paulo, 2008.

ARRUDA, Kátia Magalhães. O trabalho de criança no Brasil e o direito fundamental a infância. In: FILHO, Willis Santiago Guerra. (Coord.). *Dos direitos humanos aos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1997.

BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BORGES, Josenir Cassiano. *Perspectivas do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana frente as técnicas terapêuticas com células tronco*. Dissertação Mestrado em Direito Público – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2007. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp047031.pdf>. Acesso em: 13 maio 2013.

BRASIL. Constituição Federal, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal Nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente e doutras providencias*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 14 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal Nº. 7.853 de 24 de Outubro de 1989. *Dispõe sobre o apoio, às pessoas portadoras de deficiência*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/17853.htm>. Acesso em: 5 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Federal Nº 11.340 de 7 de Agosto de 2006. *Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 5 maio. 2013.

BUCCI Maria Paula Dallari. (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTILLHO, Ricardo. *Direitos humanos: processo histórico – evolução no mundo, direitos fundamentais: constitucionalismo contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

CINTRA, Maria do Rosário L. Do direito a convivência familiar e comunitária. In: CURY, Munir. *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

CORRALO, Giovani da Silva. Poder municipal na elaboração e execução de políticas públicas. *Revista do Direito Universidade de Santa Cruz do Sul*. nº. 37, p. 116-130, Jan/jun., 2012. <http://online.unisc.br/seer/index.php/direito>. Acesso em: 8 mar. 2013.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir. *Direito e políticas públicas*. Curitiba: Multideia, v. 5, 2012.

COSTA, Marli; REIS, Suzete. Cidadania, participação e capital social na gestão de políticas públicas. *Revista do Direito Universidade de Santa Cruz do Sul*. nº. 31. Janeiro/junho, 2009. Acesso em: 01 mar. 2013.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane R. Petry. *Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil*. Curitiba: Multidéia, 2009.

DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 13. ed. São Paulo: Papirus. 1994.

\_\_\_\_\_. *Política social, educação e cidadania*. 13. ed. São Paulo: Papirus, 2011.

DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FUNDO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Políticas públicas repressivas*. Disponível em <http://fundocrianca.org.br/quem-somos>. Acesso em: 10 abr. 2013.

FILHO, David M.; MILANO Cesar Rodolfo. *Estatuto da criança e do adolescente comentado e interpretado de acordo com o novo Código Civil*. 2. ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2004.

FIRMO, Maria de Fatima Carrada. *A criança e o adolescente no ordenamento jurídico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

FONSECA, Antonio Cezar L. *Crimes contra a criança e o adolescente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

GARCIA, Maria. Os direitos humanos da criança e a licença-maternidade. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.79, Ano 20, 2012.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e normas programáticas: a efetividade da Constituição, a administração pública e o Estado de direito. *Revista de direito constitucional e internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 76, 2011.

GONZAGA, Alvaro de Azevedo; ROQUE, Nathaly Campitelli (Coord). *Vade mecum humanístico*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

INFORMATIVO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. *Aplicação das políticas públicas de repressão à violência infantil doméstica no município de Passo Fundo*. 2011. Disponível em [http://www.pmpf.rs.gov.br/servicos/geral/files/portal/informativo\\_rede\\_social\\_2011.pdf](http://www.pmpf.rs.gov.br/servicos/geral/files/portal/informativo_rede_social_2011.pdf). Acesso em: 07 maio 2013.

KAUCHAKJE, Samira. *Gestão pública e serviços sociais*. Curitiba: Ibpex, 2008.

KELLER, Silvia; THOMÉ Luciana Dutra; TELMO Alice Queiroz, H. Trabalho e violência impactos na juventude brasileira. In: HABIGZANG, Luísa F.; Silvia, KOLLER e colaboradores. *Violência contra crianças e adolescentes teoria, pesquisa e prática*. São Paulo: Artmed, 2012.

LEAL, Monica C.; GERVASONI, Tassia A. Estado, jurisdição e políticas públicas: as possibilidades de controle jurisdicional de políticas públicas e a ampliação do espaço público para a inclusão de novos atores sociais. In: CECATTO *et al.* *Cidadania, direitos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio B. *Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1997.

MACHADO, Antonio Luiz Ribeiro. *Código de menores comentado*. São Paulo: Saraiva, 1986.

MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional da criança e do adolescente e os direitos humanos*. São Paulo: Manoele, 2003.

MORAIS, A. Normanda; Lucas, KOLLER, Silvia (Org). *Endereço desconhecido: criança e adolescente em situação de rua*. São Paulo: Casa do Psicólogo, Casapsi Livraria, Editora e Gráfica Ltda, 2010.

NAVES, Rubens. Justiça para crianças e jovens. PINSKI, Jaime (Org.). *Práticas de Cidadania*. São Paulo: Contexto.

NETO, Ricardo Ferracini. A Violência Doméstica sob a Ótica da Criminologia. In: SÁ Alvino Augusto; Sérgio Salomão SHECAIRA. (Org.). *Criminologia e os problemas da atualidade*. São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, Oris de. Do direito a profissionalização e a proteção no trabalho. In: CURY, Munir. *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORI, Mary Del (org.) *História das crianças no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

PEREIRA, Tânia da Silva Pereira. *Direito da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

\_\_\_\_\_. *O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

QUEIROZ, Ari Ferreira. *Direito da criança e do adolescente*. 4. ed. Goiânia: Editora Jurídica IEPC, 1998.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. *Formação e gestão de políticas públicas*. 3. ed. Curitiba: Ibpex, 2011.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência á infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência á infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 10. ed. 2010.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Políticas públicas de repressão*. Programa Nacional de Enfrentamento da Violência sexual de Crianças e Adolescente. Disponível em [http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/exploração sexual](http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/exploração%20sexual). Acesso em: 10 abr. 2013.

SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Políticas públicas de repressão*. Disponível em [http://www.obscrianca e adolescente.gov.br/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=15&Itemid=133](http://www.obscrianca%20e%20adolescente.gov.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=15&Itemid=133). Acesso em: 10 abr. 2013.

SENADO FEDERAL. *Concepção e classificação das políticas públicas*. Revista de informação legislativa. v. 34, n.33, p. 89-98, janeiro/março, 1997. <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/198/4/r133-10.PDF>. Acesso em: 8 mar. 2013.

SÊDA, Edson. Da política de atendimento. In: CURY, Munir. *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

SILVA, José Afonso da. Do direito á liberdade, ao respeito e á dignidade. In: CURY, Munir. (Coord.). *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do serviço social*. 4. ed. São Paulo: Cortez. v. 3, 2010.

SOUZA, Montauri de. Do direito á educação, á cultura, ao esporte e ao lazer. In: CURY, Munir. (Coord.). *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

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

TEIXEIRA, Celso Elenaldo. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Revista Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia*. [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a pdf/03 aatr pp papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a%20pdf/03%20aatr%20pp%20papel.pdf). 2002. Acesso em: 9 mar. 2013.

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Interesses difusos e direito da criança e do adolescente*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Direito da Criança e do adolescente*. LUZ, Valdemar P. (Org.). Florianópolis: Editora OAB/SC, 2006.

## ANEXO

### **POLÍTICAS PÚBLICAS: PROTEÇÃO E REPRESSÃO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA INFANTIL NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO**

#### **QUESTIONÁRIO**

- Quais são as principais políticas nacionais de combate à violência doméstica infantil no Brasil e qual é sua aplicação (ou possibilidade de execução) em Passo Fundo?

- O município de Passo Fundo (RS) participa de algum programa nacional, estadual ou regional de políticas públicas infantis? Quais? Como são executados?

- Enumerar as políticas públicas de repressão à violência doméstica em geral nesta cidade.

- Há políticas públicas específicas destinadas à proteção infantil neste município? Quais?

- Existem políticas públicas que se destinam à coibir a violência infantil na região? Passo Fundo faz parte?

- Políticas públicas de repressão à violência doméstica infantil em Passo Fundo? Especificar quais e como se desenvolvem.